



**FACULDADE DE DIREITO DA FUNDAÇÃO ESCOLA  
SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO –  
MESTRADO**

**JULIANA RAFFAELA DE SOUZA GALLICCHIO**

**A FRAGILIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO  
GARANTIDORAS DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA: UMA ANÁLISE  
HISTÓRICA DO PERÍODO COLONIAL À LEI DA REURB**

Porto Alegre

2021

JULIANA RAFFAELA DE SOUZA GALLICCHIO

**A FRAGILIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO  
GARANTIDORAS DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA: UMA ANÁLISE  
HISTÓRICA DO PERÍODO COLONIAL À LEI DA REURB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de concentração: Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis. Linha de pesquisa: Tutelas à Efetivação de Direitos Públicos Incondicionados.

Orientadora: Profa. Dra. Betânia de Moraes Alfonsin

Porto Alegre

2021

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Paulo Pinto de Carvalho e setor de Tecnologia da Informação, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Gallicchio, Juliana Raffaella de Souza

A fragilização das políticas de regularização fundiária como garantidoras do direito à moradia adequada: uma análise histórica do período colonial à lei da reurb / Juliana Raffaella de Souza Gallicchio. -- Porto Alegre 2021.

131 f.

Orientadora: Betânia de Moraes Alfonsin.

Dissertação (Mestrado) -- Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, Mestrado em Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Colonialidade. Moradia Adequada. Regularização Fundiária. Novo Marco Legal da Terra.. 2. Colonialidade. Moradia Adequada. Regularização Fundiária. Novo Marco Legal da Terra.. 3. Colonialidade. Moradia Adequada. Regularização Fundiária. Novo Marco Legal da Terra.. I. Alfonsin, Betânia de Moraes, orient. II. Título.

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

JULIANA RAFFAELA DE SOUZA GALLICCHIO

### **A FRAGILIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO GARANTIDORAS DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA: UMA ANÁLISE HISTÓRICA DO PERÍODO COLONIAL À LEI DA REURB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de concentração: Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis. Linha de pesquisa: Tutelas à Efetivação de Direitos Públicos Incondicionados.

Orientadora: Profa. Dra. Betânia de Moraes Alfonsin

Aprovado em: 25 de novembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

---

Dra. Betânia de Moraes Alfonsin

Fundação Escola Superior do Ministério Público

---

Dra. Raquel Fabiana Lopes Sparemberger

Fundação Escola Superior do Ministério Público

---

Dra. Rosangela Lunardelli Cavallazzi

Universidade Federal do Rio de Janeiro

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, por me conceder todas as oportunidades e condições necessárias para a realização deste trabalho.

Ao meu pai, Venceslau, por sempre ter acreditado em mim, não medindo esforços para me proporcionar educação de qualidade. Meu exemplo, toda minha admiração a você. Tu és fonte de inesgotável amor em minha vida.

À minha mãe, Nira, por todo apoio.

Ao Thales, pelo amor, cuidado, compreensão e fonte constante de alegrias em minha vida.

Ao meu irmão Diógenes. Mano, espero um dia poder te retribuir por absolutamente tudo que você representa para mim.

Ao meu sogro Neri e minha sogra Eliane, gratidão por tanto, vocês são sinônimos e exemplos de amor, família e generosidade.

Ao Kenai, à Mia, à Julieta e ao Romeu, meu cachorro e meus gatos, por terem sido os melhores companheiros nas longas noites de escrita e pesquisa.

À professora Betânia de Moraes Alfonsin, amada orientadora, amiga querida. Não cabem em mim o carinho e alegria que sinto cada vez que nos falamos, a senhora me inspira. Obrigada por ter me acolhido desde sempre. Obrigada por ter apresentado à matéria que me faria entender melhor o meu lugar no mundo. Obrigada por ter despertado em mim o amor pela academia. A senhora é um exemplo de professora, não medindo esforços para que seus alunos consigam alcançar seus sonhos.

À professora Raquel Sparemberger, por todos os ensinamentos nessa caminhada.

À minha prima Carmela Leal e à minha amiga Letícia Rosa, por sempre estarem disponíveis com uma palavra de carinho, vocês me afirmaram o real significado da amizade.

À Laura Camargo, amiga que conheci no mestrado, nossa amizade é tão natural que nos vimos pessoalmente por três vezes devido à pandemia, mas foi o suficiente para criarmos um grande laço de amizade.

Ao André, funcionário da Biblioteca, pelos auxílios para pesquisa. À Fundação Escola Superior do Ministério Público, pelo ensino qualificado.

Por fim, a todos e todas que, de alguma forma, me auxiliaram nesta jornada. Gratidão!

*Isso não é política habitacional. É política econômico-financeira. Precisamos primeiramente entender que as necessidades habitacionais são muito diversas e, portanto, jamais um modelo único de política habitacional será capaz de atender a essa gama de necessidades. Você pode promover a compra da casa própria por via hipotecária, mas isso não é um modelo único que serve para tudo. Particularmente para os mais pobres, não serve. É preciso ter outras políticas, inclusive políticas que entendam a dimensão social da moradia adequada e a moradia como um direito humano. Você não pode submeter a totalidade da política habitacional e urbana dos países às necessidades da remuneração do capital.*

*(Raquel Rolnik)*

## RESUMO

Trata a presente dissertação de um estudo da fragilização em curso das políticas públicas de regularização fundiária para garantir o direito humano à moradia adequada em nosso país. Para tanto, a pesquisa partirá sobre o tratamento jurídico disponibilizado ao direito humano à moradia adequada no campo internacional e sua inserção no Brasil. Ato contínuo, a pesquisa adentrará afundo na história do Brasil desde o período colonial, fazendo uma retrospectiva com o fito de demonstrar que os problemas oriundos em relação à matéria estão intimamente associados ao nosso passado autoritário, que desde sempre buscou afastar a população pobre dos centros urbanos. Posteriormente, será apresentado o tratamento que as legislações de regularização fundiária receberam e os seus respectivos papéis no país. Até o ano 2009, inúmeras conquistas foram alcançadas nessa seara como, por exemplo, a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e o Programa Minha Casa Minha Vida, além, de ter adotado o conceito de regularização fundiária plena. Finalmente será analisado o significado da Lei 13.465/17, que implicou em um efetivo desmonte das conquistas obtidas nessa área em território brasileiro. O novo marco legal da terra abriu campo para interesses financeiros, privilegiando a financeirização da terra em detrimento do direito humano à moradia adequada. O problema reside em investigar os impactos e as mudanças introduzidas pela Lei 13.465/2017, na garantia do direito à moradia e à cidade pelas Políticas Públicas de Regularização Fundiária implementadas no país. O trabalho vincula-se à Linha de Pesquisa Tutelas à Efetivação dos Direitos Transindividuais dentro da área de concentração Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis, desenvolvida pelo Mestrado Acadêmico em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público. O método de abordagem foi o hipotético-dedutivo, o qual visa construir e testar uma possível solução para o problema a partir de uma hipótese, de que a Lei nº 13.465/2017 significa uma ruptura com o modelo de regularização fundiária plena que garante o direito à cidade. O método de procedimento adotado é o histórico, pois foram pesquisadas fontes bibliográficas, em pesquisas acadêmicas já produzidas sobre o tema e a doutrina pátria, reconstruindo, em uma perspectiva histórica à política pública investigada. As conclusões foram sendo ressaltadas ao longo do texto e alinhadas ao final.

**Palavras-chave:** Colonialidade. Moradia adequada. Regularização fundiária. Novo Marco Legal da Terra.

## ABSTRACT

This dissertation deals with a study of the ongoing weakening of public policies for land regularization to guarantee the human right to adequate housing in our country. Therefore, the research will start on the legal treatment provided to the human right to adequate housing in the international field and its insertion in Brazil. Then, the research will go deep into the history of Brazil since the colonial period, making a retrospective in order to demonstrate that the problems arising in relation to the matter are intimately associated with our authoritarian past, which has always sought to distance the poor population from the centers urban areas. Subsequently, the treatment that the land tenure regularization legislation received and their respective roles in the country will be presented. Until 2009, numerous achievements were achieved in this area, such as the Federal Constitution of 1988, the City Statute and the Minha Casa Minha Vida Program, in addition to having adopted the concept of full land tenure regularization. Finally, the meaning of Law 13,465/17 will be analyzed, which implied an effective dismantling of the conquests obtained in this area in Brazilian territory. The new legal framework for land opened up the field for financial interests, favoring the financialization of land over the human right to adequate housing. The problem lies in investigating the impacts and changes introduced by Law 13.465/2017, in guaranteeing the right to housing and the city by the Public Policies for Land Regularization implemented in the country. The work is linked to the Research Line Guardianships to the Effectiveness of Trans-individual Rights within the concentration area Guardianships to the Effectiveness of Unavailable Rights, developed by the Academic Master's Degree in Law of the Superior School Foundation of the Public Ministry. The approach method was the hypothetical-deductive one, which aims to build and test a possible solution to the problem based on a hypothesis, that Law No. 13.465/2017 means a break with the full land regularization model that guarantees the right to the city. The method of procedure adopted is the historical one, as bibliographical sources were researched, in academic researches already produced on the theme and the homeland doctrine, reconstructing, in a historical perspective, the investigated public policy. The conclusions were highlighted throughout the text and aligned at the end.

**Keywords:** Coloniality. Adequate housing. Land regularization. New Legal Framework of the Earth.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
MCMV	Minha Casa Minha Vida
ONU	Organização das Nações Unidas
PEUC	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana De Interesse Específico
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana De Interesse Social
SAC	Sistema de Amortização Constante
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 O DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA .....</b>	<b>17</b>
2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS .....	19
2.2 DIREITOS HUMANOS EM UMA PERSPECTIVA CRÍTICA .....	26
2.3 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA .....	31
<b>2.3.1 Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais E Culturais .....</b>	<b>33</b>
<b>2.3.2 Comentário geral nº 4, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais .....</b>	<b>35</b>
<b>2.3.3 A nova agenda urbana .....</b>	<b>39</b>
<b>3 ANÁLISE HISTÓRICA DA CONSTRUÇÃO DO MARCO LEGAL DA TERRA: DA VIOLÊNCIA COLONIAL ÀS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA....</b>	<b>46</b>
3.1 O REGIME DAS SESMARIAS .....	49
3.2 LEI DE TERRAS DE 1850 – LEI Nº601/1850 .....	58
3.3 CÓDIGO CIVIL DE 1916 – LEI Nº 3.071/1916.....	69
3.4 LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO – LEI Nº 6.766/1979.....	75
3.5 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. ....	82
3.6 O ESTATUTO DA CIDADE – LEI Nº 10.257/2001 .....	85
3.7 CÓDIGO CIVIL DE 2002 – LEI Nº 10.406/2002.....	89
3.8 LEI Nº 11.977/2009 – PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA .....	91
<b>4 DESCARACTERIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E OS RISCOS PARA GARANTIR O DIREITO À MORADIA ADEQUADA .....</b>	<b>97</b>
4.1 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA À MERA TITULAÇÃO .....	101
4.2 DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA AO PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO DA TERRA .....	103
4.3 REURB-S E REURB-E E A TRAIÇÃO DAS DIRETRIZES DO ESTATUTO DA CIDADE .....	105
4.4 ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL E SUA IMINENTE AMEAÇA .....	107
4.5 O DIREITO REAL DE LAJE COMO FERRAMENTA DE PROLIFERAÇÃO DE TÍTULOS.....	110

4.6 APLICAÇÃO DAS DISPOSIÇÕES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM IMÓVEIS LOCALIZADOS NA ZONA RURAL E O ROMPIMENTO COM A LÓGICA DA LEI 6.766/1979.....	111
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>116</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>121</b>

## 1 INTRODUÇÃO

De acordo com o relatório anual da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2020, o Brasil conta com aproximadamente 41,4% da população urbana sobrevivendo em assentamentos irregulares precários, sem a menor condição de habitabilidade<sup>1</sup>. Já, o desemprego no Brasil, no segundo trimestre do ano de 2021, ficou em 14,1%, atualmente o Brasil conta com uma população de 213.317,639 de pessoas<sup>2</sup>. Em outro relatório disponibilizado pelas Nações Unidas, 55% da população mundial vive nas áreas urbanas e espera-se que essa proporção eleve para 70% até o ano de 2050<sup>3</sup>. É possível verificar os impactos negativos que a falta de moradia pode gerar na vida das pessoas e para a sociedade como um todo. A falta de um local adequado para morar impacta profundamente na possibilidade de a população pobre ingressar no mercado de trabalho, por exemplo. A presente pesquisa discorrerá, então, sobre o direito humano fundamental à moradia adequada, bem como sobre as principais políticas públicas de regularização fundiária necessária para garantir o acesso à terra da população pobre do país. A ideia central da investigação é analisar as debilidades das políticas fundiárias atuais no que tange a garantia de acesso à terra pela população de baixa renda. Em especial aos retrocessos oriundos da promulgação da Lei 13.465/2017<sup>4</sup>. Portanto, a pesquisa busca responder qual o impacto das mudanças introduzidas pela Lei 13.465/2017, na garantia do direito à moradia adequada e do direito à cidade pelas políticas de regularização fundiária implementadas no país.

Os problemas fundiários no Brasil não são recentes e se trata de questão emblemática e preocupante, a origem dessa desigualdade que permeia o nosso país está intimamente relacionada à época colonial das instituições ligadas à escravidão, tudo isso arraigado à composição estrutural dos homens do poder, os quais pertencem à classe mais abastada da população. A distribuição da terra sempre foi irregular, pois desde os primórdios os pobres

<sup>1</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório anual**: Brasil 2020. Rio de Janeiro: ONU, 2021. Disponível em: <https://publicacionesonuhabitat.org/brasil/RELATORIO-ANUAL-2020.pdf>. Acesso em: 25 set. 2021.

<sup>2</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Painel de indicadores**. Rio de Janeiro, 2021. IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores.html?view=default>. Acesso em: 25 set. 2021.

<sup>3</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050**. Brasil, 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>. Acesso em: 1 out. 2021.

<sup>4</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

foram afastados das possibilidades de acessar a terra regularmente, principalmente os centros urbanos. É possível dizer que nesse período a população negra escravizada foi brutalmente violentada<sup>5</sup> de todas as formas possíveis, sendo sua abolição nada mais que um direito próprio dos seres humanos, fora isso, nada mais receberam, nem ao menos um pedaço de terra para poderem prover sua subsistência.

Embora constituído através de um direito social, o acesso a terra ainda é inviável para grande parte da população, pois além dos lotes urbanizados serem inacessíveis financeiramente, se tornaram moeda de alto valor econômico devido à financeirização. Nas grandes metrópoles é possível ver o aumento considerável de favelas, assentamentos informais, assentamentos irregulares e moradores de rua<sup>6</sup>. Os poucos que possuem imóveis estão alocados em locais afastados dos centros urbanos, sem infraestrutura básica, sem acesso viário capaz de lhe possibilitar a busca por um emprego no mercado formal. São pessoas sobrevivendo em locais impróprios, sem o mínimo de habitabilidade, o que expõe violentamente outros inúmeros problemas sociais que são violados diariamente e de forma concomitante no Brasil.

A falta de respeito ao direito à moradia torna-se um ciclo vicioso, uma espécie de bola de neve que vai inchando com o tempo, pois existem assentamentos irregulares que não são alcançados pelo Estado e, na falta de atuação do Poder Público é o poder paralelo quem acaba “contratando” os desempregados que não conseguem emprego formal por não conseguirem se

<sup>5</sup> Alguns exemplos das inúmeras violências sofridas pela população negra escravizada é relatada por Gomes, quando cita que: “ Até o final do século XVII, a maioria dos angolanos vinha **de regiões situadas a dois meses de caminhada até o litoral**. No século seguinte, as áreas de captura já se situavam bem mais para o interior, **o que exigia seis meses de caminhada até os portos**. Nessas longas jornadas, **os cativos eram acorrentados uns aos outros, em fileiras chamadas de libambos**. No porto, **esperavam às vezes até cinco meses pelo embarque**. A travessia do Atlântico **levava mais um mês e meio**. Tudo isso somado significa que, **ao chegar ao Brasil, o escravo teria já quase um ano de cativo**. [...] **esperavam pelo embarque estocados em barracões imundos, escuros e sem ventilação**, Geralmente chegavam em **péssimas condições** [...] **com pouca comida**. [...] Em média, **entre 150 e 200 cativos ficavam acorrentados nessas condições**, às vezes **misturados com porcos, cabritos e outros animais domésticos**. **O espaço era de dois metros quadrados por pessoa**, apenas o suficiente para esticar as pernas à noite. **Comiam feijão, farinha de mandioca com pouco de charque ou peixe seco**. [...] **as necessidades eram feitas dentro do próprio barracão** [...] **fedia a fezes e urina a tal ponto que uma pessoa que ali entrasse sentiria logo ânsias de vômito ou poderia até desmaiar**. [...] **eles dormiam no chão e eram tratados como gado**. [...] **os africanos eram marcados com ferro em brasa**. Em geral recebiam sobre a **pele quatro tipos de diferente sinais, mas poderiam receber até cinco marcas**. [...] a identificação do comerciante responsável pelo seu envio. [...] em seguida, o selo da Coroa portuguesa gravado sobre o peito direito, indicando que todos os impostos estavam pagos e, por último, a marca em forma de cruz que indicava que o cativo havia sido batizado. E ao serem comprados poderiam receber a marca do novo dono. [...] **O ritual de marcação era assustador** [...] **a dor da queimadura era excruciante**. Os **cativos urravam e se debatiam** e eram contidos pelos assistentes do marcador.” GOMES, L. **Escravidão**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019. (Uma história da escravidão no Brasil, v. 1). p. 239–241. Grifo nosso.

<sup>6</sup> CEREJO, Lucas; REGUEIRA, Chico. Sem renda e sem emprego, pessoas são obrigadas a viver nas ruas do Rio. **G1**, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/03/24/sem-renda-e-sem-emprego-pessoas-sao-obrigadas-a-viver-nas-ruas-do-rio.ghtml>. Acesso em: 25 set. 2021.

deslocar ao trabalho. Claro, existem outras formas de subsistência mesmo com a ausência de atuação do Estado, onde as comunidades atuam em prol da sua sustentação e prosperidade, utilizando de um tecido associativo para tanto. Por isso, é necessário trazer para dentro da sociedade e dos centros urbanos esses territórios, criando políticas públicas fundiárias capazes de romper com os paradigmas marcados pela colonialidade do poder que estão ainda fortemente enraizados no seio da nossa sociedade e no ordenamento jurídico. Existe muita mão de obra que não está sendo utilizada em razão dessas pessoas não terem acesso à amplitude de suas garantias constitucionalmente asseguradas. É necessária a criação de políticas públicas sociais e fundiárias para que todos tenham acesso à cidade, em vista de que além do direito à moradia adequada o direito à cidade também é um direito fundamental constitucionalmente amparado.

Nesse sentido, é ínsito ao Estado garantir que todos os seus cidadãos vivam de forma estável, tendo um bem-estar, tranquilidade e acesso a todos os bens, materiais simbólicos que traduzem a ideia de cidade e de cidadania. Deve o cidadão dispor de uma cidade urbanizada, com infraestrutura que atenda às suas necessidades básicas, bem como para o presente e futuras gerações. A globalização é um fenômeno mundial que atinge fundamentalmente as cidades, trazendo consigo problemas que impactam primordialmente no direito à moradia adequada e a todos os demais princípios fundamentais. O Estado, ao afastar o cidadão da cidade e transformar a terra em mercadoria, gera profundos riscos, reduzindo e fragilizando todos os direitos fundamentais e sociais que compõem as cidades<sup>7</sup>. E como será visto, de acordo com as Nações Unidas, existe uma série de pressupostos que devem ser preenchidos para que um local seja considerado uma moradia adequada. No Brasil existem em torno de 60% de cidades que foram produzidas de maneira irregular<sup>8</sup>. Considerando todos esses fatores, busca-se uma pesquisa ampla e aprofundada sobre os impactos que a temática causa no País, além das debilidades das políticas públicas fundiárias, que depois da promulgação da Lei 13.465/2017<sup>9</sup>, viu-se romper muitas garantias conquistadas ao longo dos anos.

---

<sup>7</sup> CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; MACHADO, Denise Barcellos Pinheiro. Construções normativas na cidade standard: vulnerabilidades e sustentabilidade. **Conpedi Law Review**, Florianópolis, v. 1, n. 11, p. 137–148, 2015.

<sup>8</sup> BEVILAQUA, Juliana. “Moradia é mais que quatro paredes”, diz vice-presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. **GauchaZH**, Porto Alegre, 16 ago. 2016. Pioneiro: política. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/politica/noticia/2016/08/moradia-e-mais-que-quatro-paredes-diz-vice-presidente-do-instituto-brasileiro-de-direito-urbanistico-7277658.html>. Acesso em: 2 nov. 2020.

<sup>9</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 9 out. 2021

Assim, a presente pesquisa estrutura-se em três capítulos, intitulados de *O Direito Humano à Moradia Adequada; Análise Histórica da Construção do Marco Legal da Terra: Da violência Colonial às Políticas de Regularização Fundiária; e a Descaracterização das Políticas de Regularização Fundiária e os Riscos para Garantir o Direito à Moradia Adequada*, que se subdividem em tópicos específicos. Portanto, a perspectiva que se pretende alcançar é demonstrar de forma enfática que o direito humano à moradia adequada é uma garantia fundamental de todas as pessoas, e que o Estado deve promover políticas públicas capazes de alcançar a população pobre do país, garantindo a segurança plena da posse e não apenas um mero título de registro de propriedade que, como será visto, não é garantia de segurança da posse da população pobre do país, que vive sendo violentada no seu pleno direito à cidade, bem como morar dignamente.

Para tanto, o primeiro capítulo apresenta de forma detalhada o tratamento jurídico existente no Brasil e no exterior em relação ao Direito à Moradia adequada. Assim, será apresentada a evolução histórica dos direitos fundamentais e as muitas críticas existentes sobre a sua (in)efetividade. A proteção internacional dada a essa garantia é reconhecida desde 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), os quais se tornaram ideais que devem amparar a todos os cidadãos sem nenhum tipo de discriminação<sup>10</sup>. Outro documento internacional que será tratado é o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC)<sup>11</sup>, considerado um importante instrumento para a proteção do direito humano à moradia adequada. Posteriormente, é analisado o Comentário Geral nº 4, responsável por fornecer orientação adequada sobre o Pacto supracitado. Ato contínuo, é analisada a Nova Agenda Urbana, instrumento elaborado com o fito de rever a forma como as cidades são planejadas e que criou impactos positivos na ordem urbanística.

Na sequência, o segundo capítulo faz uma retrospectiva da história do Brasil, partindo do ano de 1500, percorrendo o período colonial, o Brasil Império e as principais legislações republicanas relacionadas à terra, estendendo-se até o ano de 2009. O objetivo precípuo desse capítulo é demonstrar como a população pobre, responsável pelo árduo trabalho e enriquecimento do Brasil, nunca recebeu nenhuma espécie de reparação por toda a exploração que sofreu. O Brasil viveu por 388 anos na escravidão e a população negra sofre dificuldades

---

<sup>10</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 31 ago. 2020.

<sup>11</sup> BRASIL. Presidência da República. Decreto no 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

para exercer amplamente sua cidade, além, de sempre ter tido dificuldade de acessar à terra. A ideia de higienização das cidades culminada com leis que afastavam essa população do seu direito de morar foi responsável por fundar uma grande exclusão territorial e socioespacial, transformando o Brasil em uma máquina de produção irregular dos direitos sociais e fundamentais. Mas, é importante destacar, através desta pesquisa que a partir dos anos 1990 nosso país foi dando um caráter mais social para suas políticas públicas. Em 1988, com a aprovação da Constituição Cidadã<sup>12</sup>, responsável por instituir um título específico para a política urbana, até chegar ao ano de 2009, com a promulgação da Lei 11.977/2009<sup>13</sup>, responsável por instituir a Regularização Fundiária Plena e o Minha Casa Minha Vida - maior programa de produção habitacional para a população de baixa renda que o país já obteve.

Por fim, o terceiro capítulo analisa de forma técnica a Lei 13.465/2017<sup>14</sup>, responsável por alterar de forma paradigmática o conceito de Regularização Fundiária Plena. O Brasil ao aprovar a referida lei abriu mão de uma política garantidora de segurança da posse e mecanismos que auxiliavam na mitigação da exclusão socioespacial e territorial existente para a população de baixa renda, para uma política de regularização fundiária voltada à mera titularização, abrindo assim, as portas para o mercado da financeirização da terra. Ao final, enfatiza-se o grande retrocesso que nosso país está vivendo atualmente.

Para a realização da presente pesquisa a metodologia utilizada privilegia o método de abordagem hipotético-dedutivo, o qual visa construir e testar uma possível solução para o problema a partir de uma hipótese, de que a Lei nº 13.465/2017 significa uma ruptura com o modelo de regularização fundiária plena que garante o direito à cidade adotada a partir da Constituição Federal de 1988. O método de procedimento adotado será o histórico, pois serão pesquisadas fontes documentais, periódicas do período, na literatura, na jurisprudência, em artigos científicos, em pesquisas já produzidas e na doutrina.

---

<sup>12</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 dez. 2020.

<sup>13</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

<sup>14</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

O presente trabalho vincula-se à Linha de Pesquisa Tutelas à Efetivação dos Direitos Transindividuais dentro da área de concentração Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis, desenvolvida pelo Mestrado Acadêmico em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público.

Espera-se, com essa pesquisa, mostrar que a população pobre está sofrendo desde a “descoberta do Brasil” quando o assunto é o acesso à terra, pois ao dismantelar políticas fundiárias garantidoras ao direito à moradia adequada, o Brasil está indo na contramão dos direitos fundamentais constitucionalmente garantidos. Mas, está indo em direção da financeirização e da mercantilização da terra, reduzindo a garantia da posse da população pobre a meros títulos, que na verdade não os protegem, lhe deixam reféns das grandes incorporadoras interessadas na mercantilização da terra.

## 2 O DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA

As pessoas possuem necessidades básicas, precisam descansar após um longo dia de trabalho, precisam ter o mínimo de dignidade para que possam exercer os plenos direitos de cidadania. Esses direitos foram construídos historicamente, mas se têm hoje como ínsitos dos seres humanos. Uma vida plena encontra-se pautada no princípio fundamental de viver de forma digna. A residência é o local que o indivíduo utiliza para manter sua família, prosperar junto dela, se proteger dos desastres naturais, e praticar o isolamento social em tempos de pandemia da Covid-19. O lar é o ambiente indicado e fundamental para se prevenir durante o isolamento social, realizar a higiene necessária, descansar com sua família, prosperar dignamente e exercer amplamente seus direitos, mas, na maioria das vezes, é o maior vilão contra a população carente, pois são locais insalubres, sem saneamento básico e o mínimo de habitabilidade<sup>15</sup>. Desta forma, é possível constatar a carência do respeito ao direito humano à moradia adequada, um direito social de cunho prestacional, no qual, o Estado é obrigado a realizar de forma efetiva.

É importante considerar que as pessoas que são privadas do direito fundamental à moradia adequada se tornam mais vulneráveis frente aos demais, a falta de respeito a esse princípio desencadeia situações periclitantes para as pessoas que vão além do quesito material e estrutural da coisa, uma vez que, não ter um local adequado para habitar, afeta a saúde mental e psicológica das pessoas, pois ter onde morar é fundamento básico para conseguir se desenvolver em sociedade<sup>16</sup>.

O Brasil é detentor de inúmeras legislações que garantem os direitos humanos no território nacional. Estes, por sua vez, só se consolidam através do desenvolvimento das políticas públicas e programas habitacionais. Os direitos humanos são obrigações impostas ao Estado, não apenas no âmbito nacional, mas no internacional. O Brasil foi reconhecido internacionalmente como pioneiro em resguardar o direito humano à moradia adequada. Trata-se de um direito que se estende a todas as pessoas e que está garantido não só pela Constituição Federal, mas também pela legislação internacional. Além de ser um direito humano universal, pois abrange todas as pessoas sem nenhum tipo de discriminação.

---

<sup>15</sup> HABITAT PARA HUMANIDADE: BRASIL. **Uma moradia digna e adequada é o que precisamos nesta pandemia**. Recife, 2020. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/uma-moradia-digna-e-adequada-e-o-que-precisamos-nesta-pandemia/>. Acesso em: 30 out. 2020.

<sup>16</sup> MONTEIRO, Vitor de Andrade. **Fundamentalidade e efetividade do direito humano à moradia adequada**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2014.

A garantia ao direito humano à moradia adequada nasceu através da DUDH em 1948, no artigo 25.1<sup>17</sup>, ato contínuo, foi consolidado pelo PIDESC, em 1966<sup>18</sup>, o que lhe elevou ao patamar de uma garantia universal. De acordo com a Secretaria dos Direitos Humanos da presidência da República existem mais de doze documentos da Organização das Nações Unidas que reconhecem a moradia adequada como direito fundamental<sup>19</sup>.

No Brasil, o direito à moradia adequada encontra-se positivado no artigo 6º da Constituição Federal, que assim dispõe “[...] são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”<sup>20</sup>.

Embora esse direito seja reconhecido universalmente, de acordo com o relatório Habitat da Organização das Nações Unidas, mais de um bilhão de pessoas no mundo não possuem uma moradia adequada, o que retrata o problema mundial que enfrentamos<sup>21</sup>. No âmbito brasileiro desde o início dos anos dois mil, é possível observar o empenho e a atenção que se busca no campo da regularização fundiária através da implantação de políticas públicas para preservar e garantir o direito humano à moradia digna<sup>22</sup>.

Contudo, após o impeachment da então Presidente Dilma Rousseff, e com a posse do atual Presidente da República, pouca coisa tem sido feita nessa área, o que está demonstrando a falta de empenho do setor público para a efetivação desse direito fundamental. Parece que com o passar dos anos estamos perdendo todas as garantias que foram conquistadas em

<sup>17</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 31 ago. 2020.

<sup>18</sup> BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

<sup>19</sup> BRASIL. **Direito à moradia adequada**. Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. (Por uma cultura de direitos humanos). Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH\\_moradia\\_final\\_internet.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf). Acesso em: 9 out. 2021.

<sup>20</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 dez. 2020. doc. eletrônico

<sup>21</sup> UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (org.). **Housing rights legislation: review of international and national legal instruments**. Nairobi: Un-Habitat, 2002. (Series of publications in support of the global campaign for secure tenure, v. 5). Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HousingRightsen.pdf>. Acesso em: 18 out. 2020.

<sup>22</sup> BRASIL. **Direito à moradia adequada**. Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. (Por uma cultura de direitos humanos). Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH\\_moradia\\_final\\_internet.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf). Acesso em: 9 out. 2021.

décadas. O exemplo mais atual é a Lei 13.465/2017, que criou o desmonte das políticas públicas existentes garantidoras do direito fundamental à moradia adequada<sup>23</sup>.

Logo, com o fito de melhor compreender como ocorreu à evolução das políticas públicas nesta área, faz-se necessário uma breve reconstrução histórica acerca dos direitos humanos, tal como narrado no próximo tópico.

## 2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS

Os direitos fundamentais, instituídos no Estado Democrático de Direito, são considerados umas das maiores conquistas da humanidade, foi quando as pessoas passaram a viver com dignidade e respeito junto à sociedade. Trata-se de uma conquista que trouxe inúmeros significados existenciais para os cidadãos, em virtude de que todos os seres humanos precisam de um mínimo existencial para conseguir se desenvolver em sociedade.

Eles se desenvolveram em três gerações distintas. No século XIX ocorreu a primeira delas, quando a busca pelos direitos de liberdade era o alvo, as pessoas queriam poder ditar seu viver dentro do estabelecido. A segunda geração foi no século XX, que incorporou os direitos sociais, econômicos e culturais emanados em uma Constituição. A última fase é fruto do constante desenvolvimento da sociedade, que protege os direitos de uma forma plena, amparando desde os direitos do consumidor até a preocupação com o meio ambiente<sup>24</sup>.

A busca por essas garantias iniciou no liberalismo, onde o princípio da liberdade era o alvo a ser alcançado. O Estado Liberal passou por três grandes fases, a primeira se deu com o liberalismo, que defendia a liberdade individual e tinha sua concepção oposta ao absolutismo do século XVII, a segunda foi no século XVIII, com os desenvolvimentos do mercado surgiu o liberalismo econômico defendido por Adam Smith e, juntamente, a busca pela defesa dos direitos das classes mais pobres<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

<sup>24</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Estado democrático e social de direito. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (orgs.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. (Tomo 2: Direito administrativo e constitucional). Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/70/edicao-1/estado-democratico-e-social-de-direito>. Acesso em: 5 jun. 2020.

<sup>25</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Estado democrático e social de direito. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (orgs.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. (Tomo 2: Direito administrativo e

A crise econômica e a insistência da nobreza em possuir privilégios, favorecia cada vez mais a miséria das classes inferiores, como os camponeses e pequenos proprietários. A Revolução Francesa é o ponto de partida do surgimento do Estado Liberal de direito, que foi responsável pela alteração da política e da ideologia do século XIX<sup>26</sup>. Em 1789, após a Revolução Francesa, foi proclamada a DUDH que assegurava que o Estado deveria possuir a separação dos poderes e respeitar os direitos individuais para que existisse uma Constituição. As primeiras constituições escritas já se preocupavam com a limitação jurídica do poder estatal, considerando a garantia de alguns direitos fundamentais e do princípio da separação dos poderes<sup>27</sup>.

O Estado Liberal, além de amparar a liberdade, alcança a separação dos poderes como estrutura para o Estado, tendo o legislativo uma posição central e de extrema importância. É característica do Estado Liberal a maneira pela qual a linha de separação entre Estado e cidadão foi estabelecida. A lei não definia o que a Administração não podia fazer, mas, ao contrário, o que poderia. Desta forma, quando ocorria colisão com os direitos dos indivíduos esses prevaleciam sobre os outros, o reinado do Estado Liberal entrou em declínio a partir de 1880, mais de meio século depois da sua significativa e relevante criação<sup>28</sup>.

Com a incessante busca pela liberdade do indivíduo e a menor intervenção do Estado na vida dos cidadãos, a lei se torna fundamental e dominante, já que faz parte da alma dos Estados liberais. O poder legislativo assume o papel de protagonista, posto que aqui, direito e lei equivalem igualmente. Nesse momento, surge a primeira geração dos direitos fundamentais, com a implantação dos direitos de liberdade que se dividiam em políticos e civis<sup>29</sup>.

A história demonstra que a liberdade, a igualdade e a fraternidade de todos os indivíduos era o que se almejava. O Estado liberal, institucionalizado após a Revolução Francesa de 1789, no fim do século XVIII, é marcado pela defesa, pelo surgimento e ampliação dos direitos individuais, tais como a liberdade e a propriedade. Esse modelo era

---

constitucional). Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/70/edicao-1/estado-democratico-e-social-de-direito>. Acesso em: 5 jun. 2020.

<sup>26</sup> HOBBSAWM, Eric. **A era das revoluções**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

<sup>27</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

<sup>28</sup> ZAGREBELSKI, Gustavo. **El derecho dúctil: ley, derechos, justicia**. 10. ed. Torino: Trotta, 2011.

<sup>29</sup> MELLO, Cláudio Ari. **Direito constitucional e direito fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

distinto dos Estados aristocráticos e totalitários. O sentido do Estado liberal consiste na liberdade dos indivíduos conforme o equilíbrio recíproco estabelecido na lei<sup>30</sup>.

É possível verificar que, uma maneira de conseguir expressar os princípios fundamentais de todo Estado Liberal de direito, como regra, é a liberdade dos cidadãos quando não existem leis contrárias e, a autoridade do Estado quando há existência de leis, como uma exceção. As constituições apenas estruturavam o poder político, mas as regras dirigidas aos indivíduos era competência da representação popular. Os direitos promocionais à liberdade era o que predominava neste cenário. Podia-se dizer que assuntos relacionados aos direitos sociais eram tratados pela polícia e não pela política<sup>31</sup>.

O Estado não possuía obrigação alguma de fornecer prestações materiais para os cidadãos, os direitos fundamentais não existiam, pois o que imperava era a liberdade dos indivíduos. As ações do Estado eram consideradas legítimas se o objetivo fosse a preservação da segurança individual dos cidadãos, ele tinha a obrigação de atuar em favor dos homens, com respeito à liberdade<sup>32</sup>. Era nítido o quanto esse modelo favorecia os burgueses e desfavorecia os mais pobres, os burgueses cada vez mais ricos e os camponeses vivendo à beira da miséria. Em meados do século XIX, as grandes empresas começaram a monopolizar o mercado e acabaram com as empresas de pequeno porte, contribuindo ainda mais para a miséria que se alastrava. A primeira Guerra Mundial foi responsável pela grande mudança da forma de pensar dos cidadãos e desdobramentos do viver em sociedade. Foi a partir de então, que surgiu a categoria chamada de proletariado, e com isso, ocorreu a derrota do liberalismo, que não tinha mais forças de conter a desigualdade social<sup>33</sup>.

Foi nesse momento, que grupos formados por todas as classes mais pobres, insatisfeitos por estarem passando grandes dificuldades, passaram a fazer reivindicações de direitos sociais em geral, o que ocasionou a queda do Estado Liberal de Direito e o surgimento de um novo modelo de Estado, o qual tinha como pilares os direitos da igualdade, da liberdade e da propriedade. O nascimento do Estado Social, após o liberalismo, é consequência da pressão das grandes massas, e possui muitas heranças deixadas pelo antigo

---

<sup>30</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Estado democrático e social de direito. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (orgs.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. (Tomo 2: Direito administrativo e constitucional). Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/70/edicao-1/estado-democratico-e-social-de-direito>. Acesso em: 5 jun. 2020.

<sup>31</sup> MELLO, Cláudio Ari. **Direito constitucional e direito fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

<sup>32</sup> MELLO, Cláudio Ari. **Direito constitucional e direito fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

<sup>33</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

Estado liberal. Esse modelo funciona bem com o capitalismo, pois busca superar a contradição da igualdade política e a desigualdade social. Ele se preocupa com a igualdade material das pessoas, tornando-se responsável pelos indivíduos que vivem sob seu domínio. As guerras que eclodiram na primeira metade do Século XX, foram as responsáveis pelo abalo sistêmico desse modelo, o que fez com que o Estado Social começasse a emergir, ocupando consideravelmente o espaço do Estado Liberal<sup>34</sup>.

É nesse momento que o Estado passa a obter prestações positivas para si, ele começa a intervir na economia, se preocupar com os trabalhadores e combater o desemprego, proteger os doentes, oportunizar ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, fazer com que a sociedade viva em sua dependência econômica, política e social, tomando para si um dever que era pertinente à iniciativa individual<sup>35</sup>. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o Estado Social consolidou-se, sendo a melhor forma de organizar a sociedade e garantir a promoção dos seus direitos. A premissa, agora, era que o Estado deveria intervir na ordem econômica e social para conseguir ajudar os hipossuficientes de renda, a preocupação era sair da seara da liberdade e empoderar a igualdade dos indivíduos<sup>36</sup>. Pois, os direitos fundamentais “[...] apresentam-se, genericamente, como limite ao poder do Estado, e ainda como o fim da própria atividade público-estadual (política dos direitos fundamentais)”<sup>37</sup>.

Foi a partir do século XIX, com o desenvolvimento industrial e comercial, que começaram as reivindicações realizadas pelas classes sociais menos favorecidas. O aumento considerável de trabalhadores na busca por direitos básicos era incessante. Essas reivindicações se consagraram no Estado Social de direito, que exigia respeito aos direitos fundamentais, à liberdade, à propriedade e à igualdade dos indivíduos. Essa era a premissa principal do Estado Social<sup>38</sup>.

Ao referir-se sobre esse período, Rolnik, explica que o século XIX, ficou marcado pela migração da população dos campos para as cidades em busca de empregos. Essa urbanização

---

<sup>34</sup> MORAES, Ricardo Quartim de. A evolução histórica do estado liberal ao estado democrático de direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 51, n. 204, p. 269–285, 2014.

<sup>35</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. São Paulo: Malheiros, 2007.

<sup>36</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

<sup>37</sup> QUEIROZ, Cristina M. M. **Direitos fundamentais: teoria geral**. Coimbra: Coimbra, 2002. (Teses e monografias / Faculdade de Direito da Universidade do Porto, v. 4).

<sup>38</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Estado democrático e social de direito. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (orgs.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. (Tomo 2: Direito administrativo e constitucional). Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/70/edicao-1/estado-democratico-e-social-de-direito>. Acesso em: 5 jun. 2020.

acelerada foi responsável pelo aumento desmedido de desempregados e trabalhadores informais. Ocorre que as cidades começaram a inchar ao invés de crescer de forma proporcional, isso foi o suficiente para que a pobreza se instalasse de forma assídua dentre essa população. Assim, os direitos humanos se desenvolveram em um modelo de Estado embasado na colaboração social, na busca pela dignidade da pessoa humana, na liberdade e no direito de prosperar de forma digna. É nesse cenário que a segunda geração dos direitos fundamentais se revela. Além de o Estado ter que realizar a justiça social, se torna responsável pela implantação de mecanismos que garantem o necessário para que as pessoas sejam possuidoras do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana<sup>39</sup>.

Diferentemente do Estado Liberal, no Estado Social os cidadãos passaram a exigir prestações do Estado. Buscavam seus direitos e garantias, dentre eles a exigência de escolas, saúde, proteção e moradia. Isso trouxe consequências trágicas. O Estado não conseguia mais ser o mantenedor de todos os setores das ordens jurídica, econômica e social<sup>40</sup>. Assim, surgiram as exigências de respeito aos direitos fundamentais, os indivíduos passaram a lutar por essas garantias e, através desse movimento, inúmeros documentos em respeito aos direitos fundamentais foram firmados no âmbito internacional.

A forma de tentar corrigir o problema causado pelo Estado paternalista, que se instalou após o liberalismo, foi com a democracia, pois nesta forma de governo se reconhece a igualdade e a dignidade de todos os indivíduos. A democracia proporciona maior participação da sociedade e tem como pilar os direitos fundamentais<sup>41</sup>. O respeito pela dignidade da pessoa humana, da liberdade e da igualdade circunda esse terreno, foi possível verificar que por séculos se procurou um modelo de governo que amparasse e protegesse todas as classes sem distinção. A implantação dos direitos fundamentais visava possibilitar a paz, a segurança e a liberdade. A desigualdade social, desencadeada pelos antigos regimes, mudou completamente a busca e a implantação de direitos que vinculassem os seres humanos.

Logo, o Estado democrático guiado pelos direitos fundamentais assumiu funções de um Estado ideal, cuja busca é uma tarefa permanente. Esse modelo Democrático funciona como um mecanismo jurídico-constitucional para a tutela dos direitos fundamentais, ele se preocupa com os ideais sociais do constitucionalismo contemporâneo<sup>42</sup>. As garantias e os

---

<sup>39</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. São Paulo: Malheiros, 2007.

<sup>40</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

<sup>41</sup> PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria geral da Constituição e direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

<sup>42</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. São Paulo: Malheiros, 2007.

direitos individuais estão consolidados na dignidade da pessoa humana, isso é necessário para proteger as pessoas do abuso do poder estatal, além de estabelecer garantias de uma vivência digna.

Contudo, foi somente no século XX, que os direitos individuais e sociais foram consagrados como direitos fundamentais. Isso foi possível através dos documentos jurídico-constitucionais, como as Constituições, os Tratados e as Convenções internacionais que definem um rol de direitos e deveres aos países signatários. O desenvolvimento dos direitos fundamentais deve se dar de forma conjunta com a sociedade, pois impacta diretamente no ordenamento jurídico e social<sup>43</sup>. O Estado democrático é norteado pela inserção da lei fundamental nas estratégias de justiça, além de, assegurar o princípio da igualdade diante de todas as desigualdades sociais existentes. A lei se torna um ato livre dentro da constituição, determinada de forma positiva ou negativa pelos direitos fundamentais<sup>44</sup>. O Estado deve zelar pelas pessoas que vivem em seu domínio e, os cidadãos devem continuar buscando de forma incessante a concretização dos seus direitos e o amparo das suas garantias constitucionais.

Os direitos fundamentais podem ser vistos como o oxigênio das constituições democráticas, esse reconhecimento lhe proclamou uma nova extensão de direitos, os quais chamaram de direitos sociais. Com isso, é possível verificar que a liberdade não perdeu terreno para a igualdade, pois é nítido que a liberdade sem a igualdade acaba se tornando alvo vulnerável e inatingível em sua amplitude<sup>45</sup>. Em 1948 foi realizada a Assembleia geral das Nações Unidas, responsável pela votação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, seu preâmbulo definiu os direitos do homem como um ideal a ser alcançado por todos<sup>46</sup>. De acordo com Alexy<sup>47</sup>, os direitos humanos devem ser considerados um ideal universal, que deve amparar todas as pessoas sem qualquer tipo de discriminação.

A “Declaração Universal visava a fundar um ordenamento jurídico-internacional centrado no valor fundamental e global da primazia da dignidade humana, ou seja, da pessoa

---

<sup>43</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Estado democrático e social de direito. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (orgs.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. (Tomo 2: Direito administrativo e constitucional). Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/70/edicao-1/estado-democratico-e-social-de-direito>. Acesso em: 5 jun. 2020.

<sup>44</sup> MORAES, Ricardo Quartim de. A evolução histórica do estado liberal ao estado democrático de direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 51, n. 204, p. 269–285, 2014.

<sup>45</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

<sup>46</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 31 ago. 2020.

<sup>47</sup> ALEXY, Robert. Direitos fundamentais no Estado Constitucional Democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 217, p. 55–66, 1999.

como um fim em si mesma.”<sup>48</sup>. Pelo fato dos direitos fundamentais serem considerados garantias institucionais, são de suma importância às proteções que a constituição lhes confere. Pois, existem componentes constitucionais que garantem e tutelam o bom andamento dos direitos fundamentais<sup>49</sup>. Entretanto, o que está acontecendo é a falta de efetivação dessas garantias fundamentais, que diariamente são violadas em nosso país. Eles são os pilares que consagram e sustentam o Estado Democrático de Direito, e são necessários para o bom funcionamento das liberdades e oportunidades, é ínsito de uma democracia instituída sob o valor da justiça social assegurar aos indivíduos todos direitos fundamentais necessários. Os seres humanos nasceram para viver em sociedade, é de suma importância estar ciente de suas necessidades básicas para que consiga se desenvolver. E o respeito aos direitos fundamentais é necessário para que exista uma vida digna e próspera.

A ideia de uma constituição autêntica, legítima e democrática vem desde o nascimento do constitucionalismo e da DUDH, pois ela é um mecanismo que assegura os direitos fundamentais, os quais são institutos necessários para que se viva dignamente em sociedade<sup>50</sup>. Além de estreita a relação existente entre Estado de Direito, Constituição e os direitos fundamentais, é possível observar que todos estão amparados no princípio da dignidade da pessoa humana. A igualdade, a liberdade e a justiça são as engrenagens para o regular funcionamento da máquina da integralidade do Estado Democrático de Direito.

Portanto, os direitos sociais por serem considerados direitos fundamentais encontram-se amparados na Constituição e em documentos internacionais, como nos Tratados, Convenções e Pactos. Não raro, toma-se conhecimento de que países estão respondendo nos Tribunais Internacionais pela falta de observância desses direitos. O Brasil, por exemplo, já foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos pelo descumprimento desses preceitos fundamentais, como será visto no próximo tópico. É correto dizer que não é possível existir um Estado Democrático de Direito sem a garantia dos direitos fundamentais do homem. Logo, a pesquisa partirá para uma análise crítica acerca da efetividade desses direitos, os quais devem ser resguardados por toda comunidade internacional.

---

<sup>48</sup> WALDMAN, Ricardo Libel Waldman Libel; SAMPAIO, Vanessa Bueno. O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 9, n. 1, p. 59–85, 2019. p. 59.

<sup>49</sup> FREITAS, Luiz Fernando Calil de. **Direitos fundamentais: limites e restrições**. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2007.

<sup>50</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Estado democrático e social de direito. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (orgs.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. (Tomo 2: Direito administrativo e constitucional). Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/70/edicao-1/estado-democratico-e-social-de-direito>. Acesso em: 5 jun. 2020.

## 2.2 DIREITOS HUMANOS EM UMA PERSPECTIVA CRÍTICA

Os direitos humanos em uma perspectiva mais geral, como examinado supra, podem ser vistos como resultado das lutas pela dignidade da pessoa humana, da busca dos cidadãos por condições melhores de sobrevivência. Eles servem como instrumentos de limitação contra excessos que, porventura, impeçam o ser humano de prosperar em sociedade. Servem de pilares para o desenvolvimento justo e digno dos seres humanos<sup>51</sup>. Ainda hoje, é possível observar os ideais dos direitos fundamentais e da soberania popular, determinando os atos normativos do Estado Democrático de Direito. Eles são considerados pressupostos, garantias e instrumentos desse modelo de Estado. Nesse cenário, os direitos fundamentais acabam funcionando como garantia para as minorias contra possíveis abusos praticados pelo Estado, é a forma que os cidadãos possuem de se proteger e resguardar os direitos que lhe amparam frente ao Poder Público<sup>52</sup>.

De acordo com Boaventura Santos<sup>53</sup>,

[...] a primeira geração de direitos humanos foi concebida como uma luta da sociedade civil contra o Estado, considerado o principal violador dos direitos humanos, a segunda e terceira gerações pressupõem que o estado é o principal garante dos direitos humanos.

São impostas ao Estado prestações positivas de cunho fundamental para o desenvolvimento humano. Contudo, é importante destacar que a segunda geração de direitos fundamentais, que emergiu em meados do século XX, já se observava uma resposta aos direitos de primeira geração, considerando que na contramão do que era feito, a segunda dimensão se preocupava com o bem estar social das pessoas e, nesse período histórico, o direito humano à moradia adequada foi elencado como um direito fundamental, que gera prestações positivas ao Estado<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> RUBIO, David Sanchez. Uma perspectiva crítica sobre democracia e direitos humanos. **Grupo Nacional de Membros do Ministério Público**, [s. l.], 2013. Disponível em: <http://www.gnmp.com.br/publicacao/171/uma-perspectiva-critica-sobre-democracia-e-direitos-humanos>. Acesso em: 5 set. 2020.

<sup>52</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

<sup>53</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 48, p. 11–32, 1997. p. 12.

<sup>54</sup> WALDMAN, Ricardo Libel Waldman Libel; SAMPAIO, Vanessa Bueno. O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 9, n. 1, p. 59–85, 2019.

Nesta senda, cabe destacar o que cita Waldman e Sampaio, sobre as obrigações negativas:

O direito humano à moradia também possui uma dimensão negativa relacionada com os direitos de liberdade, de igualdade formal e do Estado de Direito. Trata-se, por exemplo, de um direito de não ser privado de moradia sem o devido processo. Ainda: apesar de ser um direito autônomo, no relacionamento com os direitos sociais, o direito à moradia aproxima-se do direito à saúde (habitação livre de doenças), ao passo que, nos direitos de liberdade, o que se destaca é o direito de propriedade, embora o primeiro possa ser exercido através do primeiro<sup>55</sup>.

Ocorre que, de uma perspectiva mais crítica é possível averiguar que todo o zelo e cautela que a doutrina trata do assunto não é o mesmo dispensado pelas políticas públicas que analisamos. Essa universalidade da efetividade dos direitos fundamentais não é tão bela como aparenta. Existem inúmeras violações de direitos humanos, não apenas ao direito à moradia adequada, que tratamos nesse trabalho, mas em todos os campos. Isso foi afirmado por Waldman e Sampaio, quando disse que “[...] apesar de sua taxatividade constitucional-internacional, o direito à moradia não tem tido efetividade, pois há uma série de violações a direitos humanos reconhecidos pelas comunidades internacionais que envolvem a moradia condigna”<sup>56</sup>.

Segundo Boaventura Santos,<sup>57</sup> é reconhecido que os direitos humanos embora considerados de aplicação universal, não são aplicados de forma universal. Em razão da universalidade dos direitos humanos estarem relacionadas à cultura social existente em cada um dos Estados-partes. Também é importante reconhecer que o conceito aplicado aos direitos humanos é visto, muitas vezes, a partir de concepções ocidentais. Através disso é possível observar que mesmo que se exija uma aplicação e reconhecimento único aplicável a todos existem muitas barreiras para que os direitos fundamentais sejam reconhecidos e aplicados em sua plenitude.

Conforme cita David Sanchez Rubio sobre a efetividade dos direitos fundamentais:

<sup>55</sup> WALDMAN, Ricardo Libel Waldman Libel; SAMPAIO, Vanessa Bueno. O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 9, n. 1, p. 59–85, 2019. p. 59.

<sup>56</sup> WALDMAN, Ricardo Libel Waldman Libel; SAMPAIO, Vanessa Bueno. O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 9, n. 1, p. 59–85, 2019. p. 59.

<sup>57</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Construindo as epistemologias do sul**: antologia social. Buenos Aires: Clacso, 2018. (Antologias do pensamento social latino-americano e caribenho, v. 1). *E-book*. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.2307/j.ctvt6rkt3>. Acesso em: 10 out. 2021.

**É quadro típico, tópico e clássico ter como pacífica a separação que existe entre o que se diz e o que se faz em matéria de direitos humanos. [...] direitos humanos a partir destes planos aparentemente tão distintos. É como se existisse uma cultura de impotência que, com a desculpa desse abismo entre o dito e o feito, adota a atitude de continuar deixando as coisas tal como estão. Possivelmente nos convém manter esta diferença para consolidar e reforçar uma cultura de direitos humanos estreita demais, reduzida e simplista que, tanto na superfície quanto no fundo convém a quem realmente prefere conviver descumprindo, destruindo e/ou ignorando os direitos humanos.<sup>58</sup>**

Embora existam inúmeros instrumentos que objetivam a garantia da proteção dos direitos fundamentais contra possíveis excessos, ou ainda, omissão do Poder Público, o que acontece é a problemática da efetivação desses direitos tidos como fundamentais. O problema da efetivação dessas garantias é nítido no cenário brasileiro, em vista de que aqueles que devem proteger essas garantias, muitas vezes, não dão a devida atenção.

Embora reconhecidos internacionalmente, existem tantas violações a esses direitos que, nos faz analisar, que o problema da efetividade deles é a ausência de uma política cultural dos direitos humanos. A fim de que sejam respeitados por todos os poderes, consagrando suas dimensões e os elevando ao patamar de direitos fundamentais do homem<sup>59</sup>. O direito humano à moradia adequada encontra-se classificado como um direito social de cunho prestacional do Estado, ele deve garantir que as pessoas tenham direito a um lar. Diga-se de passagem, as pessoas precisam de um lar e não apenas de quatro paredes e um teto. Portanto, o Estado deve criar mecanismos para que a garantia desse direito seja satisfeito.

Sarlet diz que, devido à multifuncionalidade dos direitos fundamentais, eles podem ser divididos em dois grupos. Um dos direitos de defesa e outro chamado de direitos de prestação. Sendo que os direitos de defesa necessitam de uma abstenção maior do Estado. Porém, os direitos de prestação exigem que o Estado atue de forma distinta, porque é preciso um comportamento efetivo e eficaz dos seus autores, em razão de a efetividade ser necessária para resguardar direitos fundamentais e prestacionais do Estado. Entretanto é possível observar a falta da efetividade em garantir esse direito para a classe mais pobre da população<sup>60</sup>. Porque embora os Estados possuam programas habitacionais, eles ainda são

<sup>58</sup> RUBIO, David Sanchez. Uma perspectiva crítica sobre democracia e direitos humanos. **Grupo Nacional de Membros do Ministério Público**, [s. l.], 2013. Disponível em: <http://www.gnmp.com.br/publicacao/171/uma-perspectiva-critica-sobre-democracia-e-direitos-humanos>. Acesso em: 5 set. 2020. p. 212. Grifo nosso.

<sup>59</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 48, p. 11–32, 1997.

<sup>60</sup> É o que se retira do art. 23, inciso I e IX: **Art. 23.** “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.”

insuficientes para atender a demanda existente, cabe destacar que, muitos desses empreendimentos são construídos em locais de difícil acesso e, por vezes, o valor econômico é fator relevante<sup>61</sup>.

Ademais, cumpre reiterar que o problema de moradia adequada não é exclusivo dos países mais pobres, em razão de que, nos “[...] países em desenvolvimento, que enfrentam dificuldades com a reserva de recursos e de outras índoles, foi constatado que existem problemas de falta de moradia e a existência de moradias não adequadas em sociedades desenvolvidas economicamente.”<sup>62</sup>.

De acordo com Alfonsín, garantir moradia adequada vai muito além de quatro paredes. Todos devem ter consigo que o conceito de moradia adequada é o que as Nações Unidas definem como tal. As pessoas devem estar tranquilas em relação à posse do imóvel em que reside com sua família, segurança da posse contra despejos é fundamental. É inaceitável, imaginar, um cidadão sair para trabalhar e não saber se terá a sua casa quando retornar de um longo dia. Outra característica importante é que as habitações sejam construídas em zonas centrais e não longe dos centros urbanos, pois todos têm direito à cidade<sup>63</sup> e, quando construídos longe dos centros urbanos mais problemas surgem, como, por exemplo, a falta de um sistema viário efetivo<sup>64</sup>.

É relevante considerar o que citou Waldman e Sampaio sobre a efetividade do direito humano à moradia adequada:

Apesar de sua taxatividade constitucional-internacional, **o direito à moradia não tem tido efetividade, para há uma série de violações a direitos humanos reconhecidos pelas comunidades internacionais que envolvem a moradia condigna. O Comentário Geral n. 4 do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais problematiza que, apesar de a comunidade internacional reafirmar**

---

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 dez. 2020. doc. eletrônico.

<sup>61</sup> WALDMAN, Ricardo Libel Waldman Libel; SAMPAIO, Vanessa Bueno. O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 9, n. 1, p. 59–85, 2019.

<sup>62</sup> WALDMAN, Ricardo Libel Waldman Libel; SAMPAIO, Vanessa Bueno. O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 9, n. 1, p. 59–85, 2019. p. 59.

<sup>63</sup> A autora explica que “O Direito à Cidade é um conceito chave, estruturante da justiça distributiva e está diretamente associado à qualidade de vida dos habitantes da cidade.”

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; MACHADO, Denise Barcellos Pinheiro. Construções normativas na cidade standard: vulnerabilidades e sustentabilidade. **Conpedi Law Review**, Florianópolis, v. 1, n. 11, p. 137–148, 2015. p. 137.”

<sup>64</sup> BEVILAQUA, Juliana. “Moradia é mais que quatro paredes”, diz vice-presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. **Gaúcha ZH**, Porto Alegre, 16 ago. 2016. Pioneiro: política. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/politica/noticia/2016/08/moradia-e-mais-que-quatro-paredes-diz-vice-presidente-do-instituto-brasileiro-de-direito-urbanistico-7277658.html>. Acesso em: 2 nov. 2020.

**com frequência a importância do direito à moradia adequada, ainda existe um abismo preocupante entre as normas descritas no art. 11, §1º do PIDESC e a situação reinante em muitas regiões do mundo, dentre elas, o Brasil<sup>65</sup>.**

Em relação ao Brasil, demonstrando a gravidade do problema, a falta de respeito ao direito humano à moradia adequada lhe faz réu junto à Corte Internacional de Direitos Humanos. Em 2005, foi impetrada, perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a petição P-1075-05, dos moradores do Conjunto Habitacional “Barão de Mauá”. Em 17 de julho de 2012, ocorreu o juízo de admissibilidade e o mesmo foi admitido. Importante frisar que as pessoas que moram em favelas, comunidades, conjuntos habitacionais irregulares não possuem segurança alguma em relação à posse<sup>66</sup>. Eles são alvos frequentes de ameaças, remoções forçadas e tantas outras formas de assédio, não apenas do Poder Público, mas, também, do crime organizado<sup>67</sup>. Em 2001 o caso foi judicializado, momento em que foi descoberto que o conjunto habitacional estava localizado em um terreno contaminado por lixo industrial. A admissibilidade da petição pelo Comitê se deu através do reconhecimento que a República Federativa do Brasil demorou de forma injustificada para implementar medidas que viabilizassem a reparação cível e o crime ambiental que se instalou. A situação veio à tona após uma explosão causada por gases tóxicos quando funcionários estavam fazendo reparos na caixa d’água do subsolo. No momento que um dos funcionários acendeu um isqueiro ocorreu à explosão por causa de excessos de gás metano, que deixou um trabalhador morto e outro ferido com queimaduras graves<sup>68</sup>.

Nesta lógica, de acordo com Sarlet<sup>69</sup> os direitos sociais prestacionais, nos quais se encontra o direito à moradia adequada, estão intimamente ligados à melhoria de distribuição de recursos, e também impõe ao Estado o dever de criar bens essenciais quando os mesmos não estão ao alcance de todos. Por isso, o Brasil deve criar políticas públicas, investir nas novas agendas de pesquisa e atuar de forma assídua nas questões relacionadas à regularização

<sup>65</sup> WALDMAN, Ricardo Libel Waldman Libel; SAMPAIO, Vanessa Bueno. O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 9, n. 1, p. 59–85, 2019. p. 64. Grifo nosso.

<sup>66</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório nº 71/12**: petição P-1073-05: moradores do conjunto habitacional “Barão de Mauá” admissibilidade. Washington: CIDH, 2012. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/admisibilidades.asp?Year=2012>. Acesso em: 3 nov. 2020.

<sup>67</sup> WALDMAN, Ricardo Libel Waldman Libel; SAMPAIO, Vanessa Bueno. O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 9, n. 1, p. 59–85, 2019.

<sup>68</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório nº 71/12**: petição P-1073-05: moradores do conjunto habitacional “Barão de Mauá” admissibilidade. Washington: CIDH, 2012. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/admisibilidades.asp?Year=2012>. Acesso em: 3 nov. 2020.

<sup>69</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

fundiária. O sofrimento ocasionado pela falta de acesso a serviços e direitos básicos na cidade, a propósito, atinge bilhões de pessoas em todo o mundo. Nessa perspectiva, é fácil constatar que essa problemática está aumentando consideravelmente. É sabido que o Estado-nação não está dispondo da atenção necessária que essa temática exige e, é óbvio, que é preciso uma política de urbanização que abarque todas as classes sociais<sup>70</sup>.

Portanto, é extremamente necessário institucionalizar e ampliar as políticas públicas que assegurem o perfeito andamento da democracia com os direitos fundamentais. A democracia faz comunhão com os direitos fundamentais, não existe um país democrático sem respeito aos direitos fundamentais do homem. É necessária a criação de mecanismos mais aprimorados e políticas públicas fundiárias, com o auxílio efetivo da participação popular. Desta forma, é possível reconhecer, consagrar e resguardar os direitos fundamentais, pois se trata de direitos inerentes à raça humana, para que possam se estabelecer em sociedade. Portanto, o próximo tópico demonstrará a proteção internacional do direito humano à moradia adequada, apresentando os pormenores de tal direito, considerado extremamente necessário e berço das demais garantias, pois a vida de um cidadão começa dentro de sua casa, no seio de sua família.

### 2.3 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA

Dentre os direitos humanos, protegidos internacionalmente, destaca-se neste trabalho, o direito humano à moradia adequada, que será examinado em maior detalhe, bem como, a posterior, serão analisadas as políticas públicas capazes de lhe garantir efetividade. Assim, o direito humano à moradia adequada vai muito além da garantia de quatro paredes e um teto, a estrutura física é apenas o início desse direito. O homem precisa de repouso, lazer, qualidade de vida e, acima de tudo, de um lar para poder prosperar juntamente de sua família. Esse direito foi reconhecido pela primeira vez em 1948, com a DUDH, que elevou o direito à moradia como direito humano fundamental para o desenvolvimento de uma vida digna<sup>71</sup>. Ela foi pioneira no reconhecimento desse direito humano fundamental, além de enfatizar que

<sup>70</sup> BALBIM, Renato. **A nova agenda urbana e a geopolítica das cidades**. In: COSTA, Marco Aurélio; THADEU, Marcos; FAVARÃO, Cesar B. (orgs.). *A nova agenda urbana e o Brasil*:

<sup>71</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 31 ago. 2020.

nenhum ser humano pode ser privado dessa garantia<sup>72</sup>. A referida Declaração foi promulgada pela resolução 271-A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e confirmada pelo Brasil. O artigo 25 da DUDH diz:

**Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar**, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao **alojamento**, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade<sup>73</sup>.

Já, em 1966, através do PIDESC, esse direito foi consagrado e elevado ao patamar de direito humano universal, devendo alcançar todas as pessoas. O Pacto foi ratificado pelo Brasil apenas em janeiro de 1992. De acordo com o artigo 11, os Estados Partes que aderiram ao pacto concordaram que todas as pessoas devem possuir um nível adequado de vida para si e para sua família, sendo reconhecido o amparo ao direito à moradia adequada<sup>74</sup>. O artigo supracitado é interpretado internacionalmente através do Comentário Geral número 4, que dispõe de diretrizes e obrigações positivas ao Estado para promover e dar significado adequado a esse direito<sup>75</sup>. Atualmente, é possível observar os ideais dos direitos fundamentais e da soberania popular, determinando os atos normativos do Estado Democrático de Direito. Eles são considerados pressupostos, garantias e instrumentos desse modelo de Estado. Nesse cenário, os direitos fundamentais acabam funcionando como garantia para as minorias contra possíveis abusos praticados pelo Estado<sup>76</sup>.

Deste modo, todas as diretrizes estabelecidas nas doutrinas e nas leis, no tocante aos direitos fundamentais, muito principalmente ao direito humano à moradia adequada, devem ser efetivadas e aclamadas pela sua amplitude e fundamentalidade, dando à todos o que lhe é de direito e devido. Políticas públicas fundiárias e programas habitacionais devem existir e ser

<sup>72</sup> OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edesio (orgs.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 17–39.

<sup>73</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. Paris, 1948. doc eletrônico. Grifo nosso. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 31 ago. 2020.

<sup>74</sup> BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

<sup>75</sup> OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edesio (orgs.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 17–39.

<sup>76</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

fomentados, com o intuito precípua de resguardar aos cidadãos o direito de morar e de viver na cidade, com a intenção de trazer para “dentro da cidade” aquela população que desde antes da abolição da escravatura foram privados do seu direito à cidade, bem como de se constituir com dignidade. Os direitos fundamentais são o combustível dos Estados Democráticos de Direito, são garantias universais que são violadas diariamente e isso deve ser revisto, com o objetivo único de garantir que os direitos fundamentais do homem continuem sendo consagrados e respeitados na medida da sua extensão. Dessa maneira, a pesquisa abordará o pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, considerar um instrumento de extrema relevância na seara internacional para resguardar o direito humano à moradia adequada.

### 2.3.1 Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais E Culturais

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também conhecido como PIDESC, foi classificado como um importante instrumento para a proteção do direito humano à moradia adequada. Com os mesmos objetivos da DUDH, ele assegura que as pessoas necessitam de um padrão mínimo para viver de forma digna, incluindo dentre as suas premissas o direito à habitação condigna<sup>77</sup>. Esse pacto impôs aos Estados obrigações sobre a promoção e efetividade dos direitos do homem, ele surgiu com o intuito de reafirmar o que já havia sido disposto na DUDH<sup>78</sup>. Em 1976 foi editado o Pacto supra com o intuito de judicializar a declaração, criando vinculatividade e objetividade aos direitos garantidos. Sua aprovação no Brasil foi em 1991, e promulgado através do Decreto Federal 591/1992<sup>79</sup>.

Com a promulgação do Pacto, os Estados-partes consideraram que devido aos princípios norteadores na Carta das Nações Unidas, a efetividade e a garantia desses direitos devem ser pensadas de forma que sirvam de balizas para ação do Poder Público. Ademais, afirmaram que a dignidade da pessoa humana é um direito inalienável e necessário para que exista a liberdade, a justiça e a paz. Confirmando que os direitos fundamentais são inerentes

---

<sup>77</sup> BRASIL. **Direito à moradia adequada**. Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. (Por uma cultura de direitos humanos). Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH\\_moradia\\_final\\_internet.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf). Acesso em: 9 out. 2021.

<sup>78</sup> BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

<sup>79</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015. (Coleção Temas fundamentais do direito).

aos seres humanos. As pessoas possuem necessidades básicas para sobreviver e, desde os primórdios, a primeira coisa que os homens fazem é procurar um local para se protegerem dos adventos naturais, como a chuva, por exemplo.

O artigo 11 do Pacto supracitado afirma que:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento<sup>80</sup>.

O PIDESC consolidou a ideia de que todo ser humano tem o direito a um padrão de vida adequado e, que esse padrão somente será satisfeito de forma plena se as condições de habitabilidade, acessibilidade e todos os demais pressupostos impostos pelas Nações Unidas estejam presentes<sup>81</sup>. Há de se considerar que o PIDESC intitulou os direitos fundamentais de segunda geração de direitos econômicos, sociais e culturais, cujo objetivo é alcance da isonomia e da igualdade<sup>82</sup>. O artigo 11 do Pacto impôs obrigações positivas para a Comunidade Internacional, com o objetivo de satisfazer as necessidades básicas das pessoas para que possam viver em sociedade, abrangendo a alimentação e o direito à moradia adequada. Foi possível verificar a preocupação com a implementação de instrumentos com o intuito de garantir que as pessoas fossem resguardadas pelo princípio da dignidade humana<sup>83</sup>.

Em 1966, além do PIDESC, a Assembleia da Organização das Nações Unidas promulgou outro pacto, chamado de Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que juntamente com a DUDH do Homem formaram um catálogo internacional com alcance universal dos Direitos Humanos. Importante destacar que, com o cunho principiológico de definir o que seria moradia adequada, para que houvesse um entendimento universal, a Organização das Nações Unidas desenvolveu um compilado de observações e recomendações

<sup>80</sup> BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 9 out. 2021. doc. eletrônico.

<sup>81</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. Instrumentos de monitoramento do direito humano à moradia adequado. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edesio (orgs.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: DelRey, 2006. p. 215–244.

<sup>82</sup> WALDMAN, Ricardo Libel Waldman Libel; SAMPAIO, Vanessa Bueno. O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 9, n. 1, p. 59–85, 2019.

<sup>83</sup> BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

gerais adotadas pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Essa compilação deu origem aos “Comentários Gerais da Organização das Nações Unidas”, ele serve de parâmetro esclarecedor sobre o Pacto supra<sup>84</sup>.

Em se tratando do artigo 11 do Pacto, foi elaborado o Comentário Geral número 7 (sete), que trata da moradia adequada em casos de remoção forçada e o Comentário Geral número 4 (quatro), que será mais bem analisado no próximo tópico da presente pesquisa, que trata de forma assídua a temática do direito humano à moradia adequada.

### 2.3.2 Comentário geral nº 4, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Após o PIDESC, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais criou alguns comentários referentes ao direito fundamental à moradia adequada. Com isso surgiu o Comentário Geral n. 4, que trouxe questões relevantes para a consagração dessa garantia, além de fornecer orientação adequada sobre o Pacto mencionado<sup>85</sup>. É importante destacar o que cita Waldman e Sampaio sobre os vieses relacionados aos conceitos de moradia adequada pelo Comitê:

De acordo com o comitê, o direito à moradia adequada consiste no direito de viver em paz, com segurança e dignidade, não podendo ser interpretado como o mero fato de a pessoa ter um teto sobre sua cabeça. Assim, ele pode ser observado por um **duplo viés. Primeiro: o direito à moradia adequada se constitui em um conjunto de elementos que proporcionam sua adequação, abrangendo outros direitos humanos elencados no próprio PIDESC.** Portanto, a dignidade da pessoa humana, da qual derivam os direitos do pacto, exige **que o termo moradia seja interpretado de forma ampla, de modo a abranger todas as pessoas, independentemente de raça, sexo ou poder econômico. O segundo viés do direito à moradia refere-se à própria estrutura, que significa dispor de um local adequado para asilar-se com segurança, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica, acesso ao trabalho com custo moderado**<sup>86</sup>.

<sup>84</sup> WALDMAN, Ricardo Libel Waldman Libel; SAMPAIO, Vanessa Bueno. O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 9, n. 1, p. 59–85, 2019.

<sup>85</sup> BRASIL. **Direito à moradia adequada**. Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. (Por uma cultura de direitos humanos). Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH\\_moradia\\_final\\_internet.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf). Acesso em: 9 out. 2021.

<sup>86</sup> WALDMAN, Ricardo Libel Waldman Libel; SAMPAIO, Vanessa Bueno. O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 9, n. 1, p. 59–85, 2019. p. 69. Grifo nosso.

O Comentário Geral n. 4 possui abrangência internacional, além de ser considerado um dos instrumentos mais importantes para a correta interpretação do artigo 11 do PIDESC. Ele estabelece diretrizes e fundamentos, além de impor ao Estado a obrigação de promover e adequar o direito humano à moradia adequada<sup>87</sup>.

De acordo com o pacto supracitado, é importante destacar algumas interpretações relativas ao artigo 11 do Pacto que foram emanadas pelo Comentário Geral n. 4. Destaca o comentário supra, em seu item seis que o alcance do direito à moradia adequada é universal, devendo abranger a todos sem nenhuma distinção. E que, ao considerar o termo “família”, este deve ser interpretado de forma ampla, abarcando tanto aquelas chefiadas por homens quanto por mulheres. Nesta senda, o Comitê trata também do termo “moradia”, considerando que esse deve ter uma interpretação ampla e jamais de cunho restritivo. Em virtude, de que habitar é muito mais do que ter apenas um teto e, que isso, se dá por inúmeras razões, dentre elas:

Primeiro, o **direito ao alojamento está inteiramente ligado a outros direitos humanos e aos princípios fundamentais que formam as premissas do Pacto**. Assim, “a dignidade inerente à pessoa humana”, de que decorrem os direitos enunciados no Pacto, **exige que a expressão “alojamento” seja interpretada de modo a ter em conta diversas outras considerações** e, principalmente, o facto de que o direito ao alojamento deve ser assegurado a todos sem discriminação alguma com base nos rendimentos ou no acesso a outros recursos económicos. Segundo o disposto no artigo 11.o, n.º 1 não deve ser entendido como visando um “alojamento” *tout court*, mas sim um **alojamento adequado**<sup>88</sup>.

Ademais, o respectivo comentário estabelece alguns parâmetros necessários para a tutela do direito à moradia adequada, dentre as premissas fundamentais estão elencadas:

- a) **a segurança da posse** como garantia fundamental do direito humano à moradia adequada, independentemente do tipo de posse, pois “[...] todas as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que lhes garanta a proteção legal contra despejo forçado, perturbação e qualquer tipo de ameaças [...]”<sup>89</sup>;

<sup>87</sup> OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. *In*: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edesio (orgs.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 17–39.

<sup>88</sup> PROVIDORIA DOS DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA. **Compilação de instrumentos internacionais de direitos**. Timor-Leste: UNDP, 2009. *E-book*. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020. p. 111. Grifo nosso.

<sup>89</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. Instrumentos de monitoramento do direito humano à moradia adequado. *In*: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edesio (orgs.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: DelRey, 2006. p. 215–244. p. 219.

- b) **a disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura.** Portanto, uma morada para ser considerada adequada deve abranger a existência de “acessórios” acompanhando o objeto principal como, por exemplo, a segurança, o conforto, a alimentação, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, iluminação pública e privada, sistema viário, escolas dentre outras necessidades básicas que as pessoas precisam<sup>90</sup>. Através desses elementos ficam nítidas as obrigações impostas ao Estado para que desenvolva políticas públicas fundiárias e programas habitacionais, considerando que morar adequadamente é fundamental para o desenvolvimento humano;
- c) **o custo financeiro acessível** dos imóveis é questão relevante, em razão de que morar não pode afetar outras necessidades básicas. Assegura o Comentário Geral n. 4 que os Estados-partes devem “[...] assegurar que a porcentagem dos custos relacionados à habitação seja, em geral, mensurada de acordo com os níveis de renda [...]”<sup>91</sup>;
- d) a **habitabilidade** é pressuposto fundamental, o imóvel deve ser em local apropriado, com espaço, ventilação, segurança contra fenômenos naturais, dentre outros fatores fundamentais para que se possa viver tranquilamente. Considerando ainda que o Comitê apoia que os países façam uso dos Princípios da Higiene da Moradia estabelecido pela Organização Mundial da Saúde, que associa como problema elementar para o aumento das taxas de doenças e mortalidade as condições precárias de higiene, fator que fomenta a transmissão de doenças epidemiológicas<sup>92</sup>;
- e) os imóveis devem estar localizados geograficamente de modo a satisfazer o desenvolvimento das pessoas e o acesso à cidade. O Comentário cita que aos grupos de pessoas mais necessitadas a **facilidade do acesso aos serviços**

---

<sup>90</sup> PROVIDORIA DOS DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA. **Compilação de instrumentos internacionais de direitos.** Timor-Leste: UNDP, 2009. *E-book*. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

<sup>91</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. Instrumentos de monitoramento do direito humano à moradia adequado. *In*: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edesio (orgs.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: DelRey, 2006. p. 215–244. p. 219.

<sup>92</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. Instrumentos de monitoramento do direito humano à moradia adequado. *In*: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edesio (orgs.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: DelRey, 2006. p. 215–244.

**essenciais** é fundamental e que “[...] deveriam ser assegurados um patamar de consideração prioritária na esfera habitacional [...]”<sup>93</sup>;

- f) a **localização** estratégica é fundamental para garantir acesso ao mercado de trabalho, escolas e distante de locais insalubres;
- g) a **adequação cultural** deve estar presente, permitindo que a forma e a cultura se manifestem na identidade do imóvel<sup>94</sup>.

Inegavelmente o direito humano fundamental à moradia adequada, conforme afirmado pelo Comitê, está intimamente ligado aos demais direitos humanos, alargando o conceito e explicando que “[...] o direito de não ser sujeito à interferência arbitrária ou ilegal em sua privacidade, família, lar ou correspondência constitui uma dimensão muito importante na definição do direito a uma habitação adequada [...]”<sup>95</sup>. O referido Comentário aduz que os países partes devem adotar medidas imediatas com o intuito de promover e garantir o direito humano à moradia adequada e, que isso, é possível através da implementação de políticas públicas fundiárias e programas habitacionais garantidores de acesso a esse direito fundamental<sup>96</sup>. Por fim, é importante ressaltar que o artigo 11 do PIDESC, reconheceu que os Estados-Partes devem cooperar entre si, possibilitando e fomentando que as instituições de financiamentos internacionais atuem em prol dos mais pobres com o objetivo principal de garantir o acesso a uma moradia adequada<sup>97</sup>.

É de suma importância considerar que o direito à moradia condigna é direito fundamental, e ínsito à dignidade humana. Ter um local para se abrigar dos fenômenos naturais, para retornar após uma longa jornada de trabalho, ou ainda, da busca por um

<sup>93</sup> PROVIDORIA DOS DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA. **Compilação de instrumentos internacionais de direitos**. Timor-Leste: UNDP, 2009. *E-book*. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020. p. 112.

<sup>94</sup> PROVIDORIA DOS DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA. **Compilação de instrumentos internacionais de direitos**. Timor-Leste: UNDP, 2009. *E-book*. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

<sup>95</sup> PROVIDORIA DOS DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA. **Compilação de instrumentos internacionais de direitos**. Timor-Leste: UNDP, 2009. *E-book*. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020. p. 112.

<sup>96</sup> PROVIDORIA DOS DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA. **Compilação de instrumentos internacionais de direitos**. Timor-Leste: UNDP, 2009. *E-book*. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

<sup>97</sup> PROVIDORIA DOS DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA. **Compilação de instrumentos internacionais de direitos**. Timor-Leste: UNDP, 2009. *E-book*. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

trabalho é fundamental. Todos necessitam de um ambiente para prosperar e constituir uma família, pois a moradia é preceito fundamental para que os seres humanos possam exercer todos os seus direitos básicos e essenciais para sobrevivência. Ter uma moradia é fundamento precípua para desenvolver e resguardar de forma ampla todos os direitos fundamentais inerentes ao homem.

### 2.3.3 A nova agenda urbana

Com o olhar direcionado para o direito à cidade, entre os dias 17 a 20 de outubro de 2016, ocorreu em Quito, no Equador, a III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável – HABITAT III – que aprovou a Nova Agenda Urbana. Trata-se de um instrumento recheado de impactos positivos na ordem urbanística brasileira, elaborada com o intuito precípua de rever a forma como as cidades são planejadas, desenvolvidas, financiadas e administradas, que conforme examinado nesse trabalho, foi extremamente desconstruída com a promulgação da Lei 13.465/2017<sup>98</sup>.

É importante destacar o papel importante que o Brasil desempenhou na preparação do Habitat III, “[...] tendo como base seu histórico e seu *marketing* de participação social; um efetivo poder simbólico nos debates acerca do direito à cidade [...]”<sup>99</sup>. O documento conta com aproximadamente 175 princípios que servirão de parâmetros norteadores em relação à urbanização sustentável, e que deverá ser adotado pelos 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas, no qual o Brasil faz parte<sup>100</sup>. E surgiu então “[...] o documento que resultou da *Policy Unit* que tratou o direito à cidade como um novo paradigma para o Desenvolvimento Urbano e como o centro da nova Agenda Urbana, além de reconhecer a cidade como um bem comum.”<sup>101</sup>.

<sup>98</sup> ALFONSIN, Betânia De Moraes *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - HABITAT III. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1214–1246, 2017.

<sup>99</sup> BALBIM, Renato. A nova agenda urbana e a geopolítica das cidades. *In*: COSTA, Marco Aurélio; THADEU, Marcos; FAVARÃO, Cesar B. (orgs.). **A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília, DF: Ipea, 2018. p. 13–28. *E-book*. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180529\\_a\\_nova\\_agenda\\_urbana\\_e\\_o\\_brasil.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180529_a_nova_agenda_urbana_e_o_brasil.pdf). Acesso em: 10 out. 2021. p. 16.

<sup>100</sup> CONSELHO EMPRESARIAL BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Nova agenda urbana é aprovada no Habitat III**. Rio de Janeiro, 2020. CEBDS. Disponível em: <https://cebds.org/nova-agenda-urbana-e-aprovada-no-habitat-iii/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>101</sup> ALFONSIN, Betânia De Moraes *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - HABITAT III. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1214–1246, 2017. p. 1223.

Foi declarada na Conferência que em 30 anos a população urbana aumentará consideravelmente, criando impactos ambientais, populacionais, culturais e humanitários de grandes proporções, e por isso a urbanização deve ser uma tendência a ser considerada, pois essas transformações trarão consigo grandes desafios em termos de habitação condigna. Ademais, é muito importante considerar que a Nova Agenda Urbana, em seu artigo 11, expõe de forma expressa e significativa o direito à cidade. Ela estabelece que a fruição à cidade e seu uso igualitário, além dos assentamentos humanos são fundamentais e necessários para todas as gerações. Que sem nenhum tipo de discriminação os cidadãos possam habitar e produzir cidades condignas e justas, acessíveis para todos<sup>102</sup>.

A Nova Agenda Urbana tem a intenção de promover a erradicação da pobreza em todas as suas dimensões, buscando igualdade material e social, através de desenvolvimento sustentável, econômico, urbanístico e ambiental. Nessa lógica, é importante considerar o que cita a referida agenda:

**A Nova Agenda Urbana reafirma nosso compromisso global com a promoção do desenvolvimento urbano sustentável como um passo decisivo para a concretização do desenvolvimento sustentável de maneira integrada e coordenada nos níveis global, regional, nacional, subnacional e local, com a participação de todos os atores relevantes. A implementação da Nova Agenda Urbana contribui para a implementação e a localização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável de maneira integrada e para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e de suas metas, inclusive o ODS 11 de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. A Nova Agenda Urbana reconhece que a cultura e a diversidade cultural são fontes de enriquecimento para a humanidade e constituem uma contribuição importante para o desenvolvimento sustentável das cidades, assentamentos humanos e cidadãos, para exercer um papel ativo e único em iniciativas de desenvolvimento. A Nova Agenda Urbana reconhece também que a cultura deve ser considerada na promoção e implementação de novos padrões de consumo e produção sustentáveis que contribuam para o uso responsável dos recursos e que enfrentem os impactos adversos das mudanças climáticas<sup>103</sup>.**

Todas as pessoas devem desfrutar de forma equânime dos direitos e oportunidades, abrangendo todos os direitos fundamentais e essenciais, com respaldo e respeito internacional. A Nova Agenda Urbana foi desenhada e fundamentada na DUDH, nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, na Declaração do Milênio, nos resultados da Cúpula Mundial de 2015, além de outros instrumentos como, por exemplo, a Declaração sobre o

---

<sup>102</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova agenda urbana**. Quito: Secretariado da Habitat III, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>. Acesso em: 19 nov. 2020.

<sup>103</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova agenda urbana**. Quito: Secretariado da Habitat III, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>. Acesso em: 19 nov. 2020. p. 04. Grifo nosso.

Direito ao Desenvolvimento<sup>104</sup>. O referido documento, constituído pela Nova Agenda Urbana, busca descortinar e vislumbrar o que realmente se almeja em relação à cidade e aos assentamentos humanos. Ao referir-se sobre o assunto, Betânia Alfonsin diz que:

Para além da expressa referência ao direito à cidade e à expressão "cidade para todos", amplamente utilizada pelos movimentos sociais na campanha internacional pelo reconhecimento do direito à cidade, a Nova Agenda Urbana está plena de referências aos temas chave mais caros à campanha internacional que buscou o seu reconhecimento pelas Nações Unidas. Tais temas foram tratados, ao longo da agenda, como princípios e como direitos, cobrindo amplamente o conteúdo do direito à cidade<sup>105</sup>.

Desta forma, cabe destacar os princípios e direitos citados na referida agenda, são eles:

- a) o pleno alcance da função social e ecológica da terra, com o objetivo de concretizar e efetivar o direito à moradia adequada, dispendo de acesso à esgotamento sanitário, água potável, segurança da posse, alimentação adequada, infraestrutura, escolas, sistema viário e todas as demais necessidades básicas para o real desenvolvimento das pessoas em sociedade, alcançando assim, a palpável e plena efetividade dos direitos fundamentais do homem<sup>106</sup>; Portanto, é necessário entender que, para garantir o bem-estar dos habitantes é necessário o desenvolvimento das funções sociais, “[...] considerando como função social da cidade uma funcionalização do solo urbano no sentido de servir a todos, de maneira equânime, para que se usufrua das utilidades que tornam urbano o solo, certamente estaremos diante de um aspecto do direito à cidade [...]”<sup>107</sup>. Sobre a expressão “função social da propriedade”, Betânia Alfonsin destaca que não se trata de uma obrigação do proprietário, “[...] mas a um direito coletivo ao cumprimento dessa função social pelo proprietário, é evidente que o direito de propriedade deixa de ser mero feixe de direitos [...] para incluir uma obrigação inerente ao próprio direito, que é transformado em seu estatuto jurídico [...]”<sup>108</sup>.

<sup>104</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova agenda urbana**. Quito: Secretariado da Habitat III, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>. Acesso em: 19 nov. 2020.

<sup>105</sup> ALFONSIN, Betânia De Moraes *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - HABITAT III. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1214–1246, 2017. p. 1225.

<sup>106</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova agenda urbana**. Quito: Secretariado da Habitat III, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>. Acesso em: 19 nov. 2020.

<sup>107</sup> ALFONSIN, Betânia De Moraes *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - HABITAT III. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1214–1246, 2017. p. 1225.

<sup>108</sup> ALFONSIN, Betânia De Moraes *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - HABITAT III. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1214–1246, 2017.

- b) fomentar a participação patriótica como, por exemplo, produzindo parques, dispondo de segurança para as famílias e, acima de tudo, satisfazendo as necessidades humanas em todas as perspectivas<sup>109</sup>.
- c) incentivar os relacionamentos e sentimentos dos cidadãos de pertencimento à cidade, tendo o Estado capacidade de enxergar com maior atenção àqueles cidadãos que se encontram em situação de vulnerabilidade;
- d) empoderar as mulheres, incentivando a luta pela igualdade de gênero, dando fim a qualquer tipo de violação ou assédio, demonstrando seu real valor e importância para a sociedade, lhe esclarecendo de forma plena todos os direitos fundamentais que as circundam<sup>110</sup>; Destacou-se a importância de proteger e resguardar a segurança da posse das mulheres como fator precípua do empoderamento feminino<sup>111</sup>.
- e) utilizar a urbanização como instrumento transformador, capaz de reconstruir as estruturas da sociedade contemporânea, oportunizando amplo crescimento e desenvolvimento econômico, sustentável e urbano. Com a essência de promover o planejamento e a mobilidade urbana, consagrando o direito à cidade e a todos os demais bens e serviços, tangíveis e intangíveis;
- f) programar e desenvolver políticas públicas e programas habitacionais, capazes de conter a vulnerabilidade existencial, à mitigação de classes, à dificuldade de acesso a terra, a miserabilidade na qual vivem bilhões de pessoas ao redor do mundo<sup>112</sup>.

Ao analisar os princípios e compromissos incorporados na Nova Agenda Urbana, é primordial considerar que a referida Agenda, foi embasada na busca elementar das necessidades básicas das pessoas. Nesse passo, é importante destacar o que cita a Nova Agenda Urbana sobre seus princípios e compromissos norteadores:

- a) a intenção precípua de erradicar a pobreza em todas as suas dimensões, assegurando e garantindo de forma isonômica a todos os cidadãos seus direitos e deveres fundamentais. Garantindo o verdadeiro acesso ao espaço urbano, contribuindo e estimulando o direito à habitação condigna, a segurança, a saúde,

<sup>109</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova agenda urbana**. Quito: Secretariado da Habitat III, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>. Acesso em: 19 nov. 2020.

<sup>110</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova agenda urbana**. Quito: Secretariado da Habitat III, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>. Acesso em: 19 nov. 2020.

<sup>111</sup> ALFONSIN, Betânia De Moraes *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - HABITAT III. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1214–1246, 2017.

<sup>112</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova agenda urbana**. Quito: Secretariado da Habitat III, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>. Acesso em: 19 nov. 2020.

ao emprego e á todas as demais necessidades intimamente conectadas aos seres humanos para que possam se desenvolver em sociedade;

- b) potencializar a urbanização planejada, promover acesso a terra, garantir a segurança da posse, alavancar a promoção de empregos formais e gerenciar de forma adequada e condigna o acesso à cidade para todos;
- c) por fim, efetivar a sustentabilidade ambiental, nutrindo o uso de energias limpas, acesso sustentável e legal a terra e de todos os demais recursos essenciais para o desenvolvimento humano em sociedade<sup>113</sup>.

Ao adotarem a Nova Agenda Urbana, os países-membros se comprometeram a mudar o paradigma existente que vigorava até então, para os preceitos da Nova Agenda Urbana. E, com isso, pactuaram:

- a) o dever de reconhecer a necessidade de planejar, financiar, desenvolver, governar e administrar de forma efetiva as cidades, com a missão de exaltar a necessidade de regularização urbanística para alcançar os direitos de todos os cidadãos;
- b) implementar políticas públicas fundiárias e programas habitacionais inclusivos e efetivos de larga escala;
- c) implementar políticas estratégicas para o desenvolvimento urbano e territorial sustentável, baseados em marcadores fundamentais, incluindo o incentivo de políticas urbanas;
- d) revigorar o planejamento e desenho urbano, a fim de otimizar a dimensão espacial urbana;
- e) fomentar estruturas e instrumentos efetivos e capazes de reforçar os valores oriundos do desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo<sup>114</sup>.

Do mesmo modo, a Nova Agenda também se preocupou com a questão do retrocesso, sendo enfática “[...] sobre sua ‘aplicação efetiva’, preocupou-se não apenas em garantir que os Estados editassem marcos normativos suficientes para a aplicação dos instrumentos de transformação nela estabelecidos, mas, igualmente, em vedar hipóteses de retrocesso [...]”<sup>115</sup>. Assim também, foi considerada figura principal na referida Agenda o Direito Humano à

<sup>113</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova agenda urbana**. Quito: Secretariado da Habitat III, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>. Acesso em: 19 nov. 2020.

<sup>114</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova agenda urbana**. Quito: Secretariado da Habitat III, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>. Acesso em: 19 nov. 2020.

<sup>115</sup> ALFONSIN, Betânia De Moraes *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - HABITAT III. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1214–1246, 2017. p. 1233.

Moradia Adequada, considerando a nítida importância que tal preceito possui para que exista uma cidade justa e sustentável<sup>116</sup>.

A pesquisa evidencia que a Nova Agenda Urbana criou profundos compromissos para os Estados-membros, constata-se que o documento tratou de temas importantíssimos sobre o direito à cidade e o direito à moradia adequada na seara internacional. Ela estabeleceu que as propriedades devem cumprir sua função social, dando larga explicação sobre os conceitos fundamentais e necessários para que existam cidades que busquem a urbanização adequada, fomentando políticas públicas fundiárias e sociais com o intuito fundamental de conter o problema da irregularidade territorial urbana.

O próximo capítulo adentrará afundo na história da colonialidade, demonstrando que desde a “descoberta” do Brasil a questão referente ao solo é alvo de grandes discussões e mecanismo de exclusão socioespacial da população pobre. Conjuntamente a pesquisa aborda os problemas oriundos do período mais triste da história, aquele que compreende a escravidão, evidenciando que o problema da irregularidade territorial se estende desde o descobrimento do Novo Mundo. O regime sesmarial apresentará a posse como instrumento para a colonização e organização das terras recém-descobertas. A Lei de Terras<sup>117</sup> deixará cristalina a ideia do que é um título de propriedade, apresentando que a população de baixa renda sempre teve dificuldade para conquistar um pedaço de terra para cultivar. Continuando através da história, será examinado o Código Civil de 1916, o qual pouco tratava sobre o instituto de propriedade<sup>118</sup>. A pesquisa abordará a Lei Lehmann<sup>119</sup>, a qual tratou de dizer que a problemática referente ao espaço urbano não era um problema do direito privado, mas sim de cunho social. Por fim, serão delineados os momentos mais importantes no Brasil em relação às políticas públicas de regularização fundiária, quando a pesquisa adentrar na Constituição

---

<sup>116</sup> ALFONSIN, Betânia De Moraes *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - HABITAT III. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1214–1246, 2017.

<sup>117</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília, DF, 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm). Acesso em: 12 out. 2021.

<sup>118</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, DF, 1916. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/13071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm). Acesso em: 1 jul. 2021.

<sup>119</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm). Acesso em: 4 set. 2021.

Federal de 1988<sup>120</sup> e o Estatuto da Cidade<sup>121</sup>, os quais consolidam um modelo de regularização fundiária plena garantindo o Direito Humano à Moradia Adequada.

---

<sup>120</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 dez. 2020.

<sup>121</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 12 out. 2021.

### 3 ANÁLISE HISTÓRICA DA CONSTRUÇÃO DO MARCO LEGAL DA TERRA: DA VIOLÊNCIA COLONIAL ÀS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A regularização fundiária pode ser caracterizada como o processo de integração dos loteamentos irregulares à cidade, trazendo para seu âmbito todas as pessoas, principalmente, para com aqueles que nunca conseguiram possuir uma moradia adequada. O Estado através de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais deve promover e incentivar a efetivação desse direito<sup>122</sup>. Lembrando, que o direito à cidade é considerado direito humano fundamental e trata-se de um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Logo, o Estado deve atuar de forma positiva para resguardar os direitos fundamentais e, não lutar contra a sociedade que nele confiou seu voto.

O capítulo anterior se debruçou sobre o tratamento jurídico existente no Brasil e no exterior em relação ao Direito à Moradia Adequada. Porém, para que seja possível acompanhar todos os desmontes que estão acontecendo nessa seara em território nacional é necessário retornar às origens da problemática fundiária existente no Brasil. O que nos leva a retroceder no tempo é a necessidade de verificar o motivo pelo qual o Brasil se transformou em um país tão marcado pela segregação sócio espacial e recheado de desigualdades econômicas, sociais, raciais e territoriais.

O objetivo precípuo deste capítulo é adentrar na desigualdade que existe desde a época colonial, pois o Brasil viveu por 388 anos com o regime da escravidão, e os negros que foram responsáveis pela conquista das grandes riquezas do país nada receberam com a abolição da escravatura, nem ao menos um pedaço de terra para cultivar. A análise histórica da colonialidade no Brasil se faz necessária, pois possui enorme poder explicativo para as irregularidades fundiárias existentes no Brasil contemporâneo.

Para melhor compreender o futuro é de suma relevância revisitar o passado, em razão de este estar muito presente nos dias atuais, quando o assunto é regularização fundiária e segregação socioespacial. Nosso país foi construído sob o prisma da desigualdade socioespacial e racial, levando em consideração que a problemática referente à (ir) regularidade territorial se estender desde antes da abolição da escravatura. É o que cita Burgos, quando fala da história da política urbana no Brasil:

---

<sup>122</sup> BRASIL. **Regularização Fundiária Urbana**: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2013. *E-book*. Disponível em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/files/2014/06/Cartilha-lei-11977-Regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundiaria.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

Historicamente, a **política urbana é influenciada pelo setor econômico**, no que diz respeito à **propriedade privada da terra** que, a partir de 1850, foi denominada “Lei de Terras” – e á **emergência do trabalho livre**, a partir de 1888, que ocorreu antes da **urbanização da sociedade**. No entanto, a **urbanização foi bastante influenciada por esses fatores: a importância do trabalho escravo (inclusive para a construção e manutenção dos edifícios e das cidades); a pouca importância dada á reprodução da força de trabalho mesmo com a emergência do trabalho livre; e o poder político relacionado ao patrimônio pessoal**<sup>123</sup>.

Fator importante que deve ser considerado é que os mecanismos gerenciais em relação á terra no Brasil se estendem de forma falha desde o império. O fato das pessoas precisarem de um local para morar e cultivar seu plantio se tornou um grande desafio para elas, fazendo com que a regularização fundiária existente no Brasil se ramificasse através de uma forte relva muito difícil ser podada<sup>124</sup>. Assim, fica evidente a importância dessa análise histórica, com o intento de conseguir costurar o que foi alinhavado até aqui. Demonstrar que o povo negro, os povos originários, os pobres, a classe vulnerável da população estão sofrendo e sofrem, desde os primórdios da organização administrativa brasileira, eles nunca foram recompensados por todo sofrimento que tiveram que enfrentar para conseguir se estabelecer nesse País que é extremamente miscigenado e possui uma raiz imensurável de desigualdades.

De acordo com Schwarcz<sup>125</sup>, embora estejamos diante de uma república, nosso país nunca foi essencialmente republicano. Para que exista uma república os valores republicanos devem estar presentes e, no Brasil, o que existe é a ausência de interesse pela coletividade. A ausência de interesse público para zelar pelo desenvolvimento pleno e saudável da vida dos cidadãos. O Brasil é, e sempre foi muito carente em relação aos seus direitos sociais, posto que, os direitos fundamentais que norteiam nosso Estado ainda sofrem drasticamente com a herança deixada pelos nossos antepassados. A autora ainda destaca, que devido à falta de mecanismos de otimização para a mitigação das falhas que circundam os direitos fundamentais, o Brasil produz de forma violenta á cidadania precária e as práticas que fomentam a segregação dos grupos vulneráveis. Assim, é possível dizer que embora estejamos no Século XXI, existem feridas que nunca chegaram a cicatrizar quando o assunto é o passado autoritarista e escravocrata que tivemos<sup>126</sup>.

As políticas de regularização fundiária se mostram extremamente necessárias para o direito pátrio há muitos séculos, embora a irregularidade não seja uma temática atual, mas

<sup>123</sup> BURGOS, Ana Lucia Alencar. **Um enfoque de gênero na política urbana no Brasil**: avanços e contradições. Curitiba: Appris, 2021. p. 330. Grifo nosso.

<sup>124</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano**: o caso da regularização fundiária no Brasil. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrópolis).

<sup>125</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

<sup>126</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

presente há muito tempo entre nós. Portanto, para a perfeita compreensão da problemática da pesquisa, nosso resgate histórico partirá do regime das sesmarias, adentrará na Lei de Terras de 1850<sup>127</sup> e, ato contínuo, explicará o instituto do direito de propriedade que se constituiu como absoluto quando da promulgação do Código Civil de 1916<sup>128</sup>. Posteriormente, a análise abordará a Lei de Parcelamento do Solo<sup>129</sup>, instrumento criado em 1979, com o intuito de conter a expansão irregular de loteamentos e desmembramentos no espaço urbano. Necessário explicar que esse instrumento foi muito comemorado, em virtude da urbanização acelerada que o Brasil passou a enfrentar a partir da década de 1970. Logo depois, a pesquisa adentrará na Constituição Federal de 1988<sup>130</sup>, no Estatuto da Cidade<sup>131</sup>, e fará um breve pincelar sobre o Código Civil de 2002<sup>132</sup>, o qual abarcou a função social da propriedade retirando o caráter absoluto instituído pelo Código de Beviláqua<sup>133</sup>. Por fim, será analisado o Programa Minha Casa Minha Vida, promulgado sob a Lei 11.977/2009<sup>134</sup>, e que foi responsável por agraciar milhares de famílias brasileiras com imóveis próprios. Entretanto, foi substituído de forma truculenta com a edição da Lei 13.465/2017<sup>135</sup>, de autoria do então Presidente Michel.

<sup>127</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília, DF, 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm). Acesso em: 12 out. 2021.

<sup>128</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, DF, 1916. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em: 1 jul. 2021.

<sup>129</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 4 set. 2021.

<sup>130</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 dez. 2020.

<sup>131</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 12 out. 2021.

<sup>132</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em: 15 jun. 2020.

<sup>133</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, DF, 1916. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em: 1 jul. 2021.

<sup>134</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

<sup>135</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

### 3.1 O REGIME DAS SESMARIAS

Antes de adentrar no regime das sesmarias é preciso revisitar de forma não exaustiva o “descobrimento” do Brasil, que se deu no ano de 1500, quando Pedro Álvares Cabral chegou à costa brasileira de forma inesperada, visto que seu descobrimento<sup>136</sup> se deu ao acaso. Nesse mesmo ano os portugueses já tinham comprado um total de 150 mil escravos na África, imaginemos a “alegria” deles ao se depararem com aquela quantidade de índios que o recepcionaram tão gentilmente<sup>137</sup>. Carvalho informa que quando os portugueses chegaram ao Brasil encontraram mais de dois milhões de índios das populações originárias. Que, segundo o autor, essa população já se entendia como sociedade e que a forma como construíam suas relações demonstram que eles já tinham sua noção de cidade<sup>138</sup>. A história explica que:

[...] **por mandado de el-rei d. Manuel, no ano de 1500 para as Índias**, por capitão-mor de 12 naus, afastando-se da costa de Guiné, que já era descoberta ao Oriente, **achou estoutra ao Ocidente, da qual não havia notícia alguma, foi costeando alguns dias com tormenta até chegar a um porto seguro, do qual a terra vizinha ficou com o mesmo nome. Ali desembarcou o dito capitão com seus soldados armados, para pelejarem; porque mandou primeiro um batel com alguns a descobrir campo, e deram novas de muitos gentios, que viram; porém não foram necessárias armas, porque só de verem homens vestidos, e calçados, brancos, e com barba / do que tudo eles carecem / os tiveram por divinos, e mais que homens, e assim chamando-lhe Caraíbas, que quer dizer na sua língua coisa divina, se chegaram pacificamente aos nossos**<sup>139</sup>.

No documentário chamado “Guerras do Brasil.doc”, o historiador indígena Ailton Krenak, explica impressionante chegada dos portugueses ao Brasil. Ele explica claramente que quando os europeus desembarcaram no Brasil se depararam com léguas de terras férteis e uma beleza imensa diante da Mata Atlântica que existia. Não se deram por conta, talvez, que aquele “Jardim do Éden” que estava frente aos seus olhos já estava sendo cultivado por muitas centenas de anos. É importante pensar que o Brasil não foi “descoberto” pelos Portugueses no

<sup>136</sup> “A descoberta do Brasil ocorreu no período das grandes navegações, quando Portugal e Espanha exploravam o oceano em busca de novas terras. Assim, em 1492, Cristóvão Colombo, navegando pela Espanha, chegou à América e em 22 de abril de 1500 chegavam ao Brasil 13 caravelas portuguesas lideradas por Pedro Álvaro Cabral.”

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015. (Coleção Temas fundamentais do direito). p. 35.

<sup>137</sup> GOMES, Laurentino. **Escravidão**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019. (Uma história da escravidão no Brasil, v. 1).

<sup>138</sup> LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NO BRASIL. Direção: Cláudio Carvalho. Bahia: Ead Uesb, 2019. 1 vídeo (26 min 05 seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WS10UTK8qr8>. Acesso em: 4 set. 2021.

<sup>139</sup> SALVADOR, Frei Vicente. **História do Brasil: 1500-1627**. São Paulo: Melhoramentos, 1965. *E-book*. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bn000138.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2021.p. 3. Grifo nosso.

ano de 1500, ele foi “assaltado” e os índios escravizados. Os brancos foram recebidos pelos povos originários das Américas como mais um povo na diferença que já existia. Porém, os europeus estavam cheios de más intenções, dentre elas a de tomar a propriedade da terra e escravizar os índios. O ambientalista afirma que “[...] existiam povos originários com histórias de aproximadamente dois mil anos, os guaranis tinham quatro mil anos de compreensão de si como povos, e se relacionavam com os povos andinos reivindicando respeito em relação ao território [...]”<sup>140</sup>. Corroborando o filósofo quando diz que existiam entre 8 e 40 milhões de habitantes que viviam no Brasil antes da chegada dos colonizadores portugueses.

Extremamente esclarecedora as palavras de Schwarcz e Starling, quando do descobrimento do Brasil:

**Cinco séculos atrás, a região atlântica do Brasil era dominada pelos povos Tupi-Guarani.** Nos sertões desconhecidos de floresta, caatinga e cerrado, habitavam os Tapuia — nome pejorativo dado pelos índios da costa aos provenientes do interior, e adotado pelos portugueses. Tupi ou Tapuia, **a invasão europeia foi uma catástrofe de terríveis proporções aos nativos da Terra de Santa Cruz. Os contatos amigáveis iniciais entre brancos e índios logo se converteram em guerras de ocupação e resistência. Coletores, caçadores e agricultores, não raro antropófagos, os povos indígenas foram obrigados a abandonar suas crenças e costumes milenares e a trabalhar como escravos, tudo ao alcance da colonização. As únicas alternativas eram a morte ou a fuga para o sertão. Começava o genocídio que reduziu os vários milhões de índios da era pré-cabralina aos atuais 800 mil,** por fome, doenças e extermínios físicos e culturais diversos<sup>141</sup>.

Ao serem escravizados pelos portugueses, aqueles índios que conseguiam fugir tentavam se refugiar ao lado contrário de onde os brancos estavam, estabelecendo assim suas aldeias, longe daqueles que tanto mal lhe faziam. Porém, a maior parte foi dizimada ou escravizada. Foi no ano de 1515, que ocorreu o primeiro leilão de índios brasileiros, aproximadamente 85 indígenas foram escravizados e leiloados na cidade de Valência na Espanha, visto que o início do tráfico de africanos para os domínios espanhóis iniciou em 1501<sup>142</sup>.

Sobre o lucro que o tráfico de negros possuía Schwarcz e Starling afirmam que:

<sup>140</sup> GUERRAS DO BRASIL.DOC. Direção: Luiz Bolognesi. [S. l.]: Netflix, 2018. 1 vídeo Disponível em: <https://www.netflix.com/br/title/81091385>. Acesso em: 3 jun. 2021.

<sup>141</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016. *E-book*. Disponível em: [https://www.companhiadasletras.com.br/sala\\_professor/pdfs/CadernoAtividadesBrasil-umabiografia.pdf](https://www.companhiadasletras.com.br/sala_professor/pdfs/CadernoAtividadesBrasil-umabiografia.pdf). Acesso em: 16 set. 2021. p. 13. Grifo nosso.

<sup>142</sup> GOMES, Laurentino. **Escravidão**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019. (Uma história da escravidão no Brasil, v. 1).

A importação de africanos para substituir a mão de obra indígena se iniciou no final do século XVI. Se a escravização de índios enfrentava forte oposição dos jesuítas — a poderosa ordem religiosa encarregada da catequese da colônia na década de 1540 —, **o comércio negreiro se revelou tão lucrativo quanto o do açúcar. Começava a grande catástrofe humana da deportação massiva de cativos para o Brasil, que até 1850 vitimou quase 5 milhões de africanos.** Criava-se também a clivagem entre casa-grande e senzala: mundos divididos que correspondiam a sociedades também em parte muito divididas <sup>143</sup>.

Fator interessante é que o modelo econômico existente no Brasil de 1500 até 1822 foi a *plantation*, constituído basicamente de três elementos fundamentais, quais sejam:

- a) grandes extensões de terras;
- b) monocultura; e
- c) o trabalho escravo (afinal, a moeda e a mercadoria era o escravo) <sup>144</sup>.

Contudo, foi em 1530 que a questão fundiária, importante para nossa pesquisa, começa a se colocar mais fortemente. Martin Afonso de Souza (primeira pessoa a distribuidor sesmarias no Brasil) começou a colonizar o Brasil e no ano de 1534, Dom João III criou o primeiro regime fundiário em terras brasileiras, chamado de Capitânicas Hereditárias. Elas eram mantidas por nobres que possuíam o direito de explorar as terras e fixar a população nos territórios concedidos. Era uma espécie de concessão administrativa disponibilizada às famílias nobres portuguesas para se estabelecerem em terras brasileiras. É o que destaca Ribeiro:

**[...] as famílias nobres portuguesas poderiam usar, gozar e fruir de extensas porções de terras.** A partir dessas concessões, a Coroa transferia para os particulares **os ônus decorrentes da ocupação do território** que, sem dúvidas, passava também pela criação e desenvolvimento de núcleos de povoamento, **algo como protótipos de cidades constituídas ao largo da regulação estatal** <sup>145</sup>.

Através do Sistema das Capitânicas Hereditárias o território brasileiro foi dividido em enormes latifúndios, que fora distribuído entre doze homens nobres, foi à primeira tentativa de organizar o vasto território do Mundo Novo e providenciar a colonização <sup>146</sup>. Conforme Diniz,

<sup>143</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia.** São Paulo: Companhia das Letras, 2016. *E-book*. Disponível em: [https://www.companhiadasletras.com.br/sala\\_professor/pdfs/CadernoAtividadesBrasil-umabiografia.pdf](https://www.companhiadasletras.com.br/sala_professor/pdfs/CadernoAtividadesBrasil-umabiografia.pdf). Acesso em: 16 set. 2021. p. 19. Grifo nosso.

<sup>144</sup> LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NO BRASIL. Direção: Cláudio Carvalho. Bahia: Ead Uesb, 2019. 1 vídeo (26 min 05 seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WS10UTK8qr8>. Acesso em: 4 set. 2021.

<sup>145</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrópolis). p. 152. Grifo nosso.

<sup>146</sup> GOMES, Laurentino. **Escravidão.** Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019. (Uma história da escravidão no Brasil, v. 1).

dentre os recebedores das capitâneas tinham “[...] os fidalgos da pequena nobreza, homens de negócios, funcionários burocratas e militares. Entre os capitães que receberam donatarias, contam-se feitores, tesoureiros do reino, escudeiro real e banqueiro [...]”<sup>147</sup>.

Sobre o processo de formação urbana no Brasil, é de suma relevância o que cita Carmona:

[...] só teve início efetivo em 1532 com a fundação da Vila São Vicente (atual cidade de São Vicente – SP) por Martin Afonso De Sousa. Neste período, D. João III, rei de Portugal, dividiu o Brasil em 14 Capitâneas Hereditárias – que eram grandes faixas horizontais de terras que iam desde o atual Maranhão até Santa Catarina – com o objetivo de colonizá-lo com os recursos particulares dos donatários, pois havia um grande receio da Coroa portuguesa de perder as novas terras para invasores que haviam ficado de fora do Tratado de Tordesilhas, como, por exemplo, franceses, holandeses e ingleses<sup>148</sup>.

Isso vai ao encontro do que escreveu Schwarcz sobre a formação colonial do Brasil, que foi alçada na força do trabalho escravo, com grandes latifúndios de terras e na concentração da riqueza em torno dos senhores. A autora vai afundo quando cita que “[...] era essa a aristocracia que personalizava a lei e as instituições da terra, não tinha prurido algum em governar seus domínios a partir dos dividendos do próprio quintal [...]”<sup>149</sup>.

Com o passar do tempo as Capitâneas Hereditárias não alcançaram os objetivos esperados pela Coroa, que era a promoção e a ocupação efetiva das terras, com a falta de interesse (alguns nunca vieram até o Brasil conhecer seus domínios) e até mesmo de condições financeiras, esse sistema perdeu a força e acabou sendo desmantelado. Dentre os doze donatários, a história que se destaca é a de “Vasco Fernandes Coutinho, donatário da capitania do Espírito Santo, ele até que se revelou efetivo e esforçado, mas logo foi à falência, entre outras dificuldades, pela feroz hostilidade dos indígenas ocupantes da região.”<sup>150</sup>

A alternativa para tentar resolver o fracasso do sistema das capitâneas hereditárias foi o implantar o sistema sesmarial. Dessa forma, o regime jurídico de propriedade que existiu até 1822 foi o sesmarial, que se constitui como forma de propriedade criado pelo Estado

<sup>147</sup> DINIZ, Mônica. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. **Revista Histórica**, São Paulo, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquivostado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/>. Acesso em: 5 ago. 2021. p. 3.

<sup>148</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015. (Coleção Temas fundamentais do direito). p. 35.

<sup>149</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 67.

<sup>150</sup> GOMES, Laurentino. **Escravidão**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019. (Uma história da escravidão no Brasil, v. 1). p. 279.

absolutista português em 1375, por D. Fernando I<sup>151</sup>. O normativo das sesmarias português era extremamente rígido e possuía em torno de 19 artigos regulamentando a matéria. Para demonstrar a rigidez, Diniz, destaca que existia:

[...] direito de coagir o proprietário, ou quem tivesse a posse da sesmaria por qualquer título, a cultivar a terra mediante sanção de expropriação, ou ainda, a aumentar o contingente de trabalhadores rurais, obrigando ao trabalho agrícola os ociosos, os vadios e os mendigos.<sup>152</sup>

As sesmarias eram consideradas importantes para a Monarquia portuguesa, pois a Coroa tinha necessidade de povoar as terras do Novo Mundo. Diniz esclarece como funcionava o mecanismo da distribuição da terra e a origem etimológica:

A área dividida, ou cada uma das partes, levava o nome de *sexmo*. O vocábulo sesmaria derivou-se do termo “sesma”, correspondente a 1/6 do valor estipulado para o terreno. “Sesmo” ou “sesma” também poderia sua origem que na época era chamado no verbo “sesmar” (avaliar, estimular, calcular), ou ainda, significar um território repartido em seis lotes, nos quais, durante seus dias da semana, exceto Domingo, trabalhariam seis sesmeiros. As sesmarias eram terrenos incultos, abandonados, entregues pela Monarquia Portuguesa, desde o século XII, às pessoas que se comprometiam a colonizá-la dentro do prazo previamente estabelecido.<sup>153</sup>

Todos os registros sobre as sesmarias apresentavam informações sobre o local, as pessoas que viviam naquela terra, se a propriedade fora herdade, recebida em doação, se existiam trabalhadores, tudo era registrado. Fator interessante é que as posses das sesmarias foram assentadas nos livros das paróquias da comarca. Ou seja, a igreja, na época colonial, estava unida ao Estado, assim, eram os vigários das igrejas os responsáveis por efetuar e tornar público esses registros. Foi dessa forma que nasceram os registros de propriedade, através do registro sesmarial no livro do vigário. Os registros mais antigos de sesmarias no Brasil datam o ano de 1534<sup>154</sup>.

<sup>151</sup> ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Fapesp, 1997.

<sup>152</sup> DINIZ, Mônica. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. **Revista Histórica**, São Paulo, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquiwoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/>. Acesso em: 5 ago. 2021. p. 4.

<sup>153</sup> DINIZ, Mônica. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. **Revista Histórica**, São Paulo, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquiwoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/>. Acesso em: 5 ago. 2021. p. 2.

<sup>154</sup> DINIZ, Mônica. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. **Revista Histórica**, São Paulo, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquiwoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/>. Acesso em: 5 ago. 2021.

Isso vem ao encontro do que cita a urbanista Raquel Rolnik ao explicar as origens das vilas e cidades brasileiras:

**O regime sesmarial português estendeu-se ao Brasil:** as terras do Novo Mundo eram consideradas propriedades da Coroa e consignadas à ordem de cristo, ordem militar religiosa que tinha o rei português como grão-mestre e cujo patrimônio se confundia com o próprio patrimônio da Coroa. [...] A partir de 1530, a “carta para o capitão-mor dar terras de sesmaria” passada por João III a Martin Afonso de Souza introduz o sistema sesmarial no Brasil, com alguma especificidade em relação à Metrópole. A “carta de doação” permitia ao capitão-mor conceder terras e criar vilas. Eram confirmadas e regulamentadas por forais.<sup>155</sup>

Cabe destacar que os donatários possuíam apenas o direito de usufruir da terra, mas não eram considerados proprietários, uma vez que estavam estritamente vinculados à monarquia. De acordo com Diniz:

[...] os capitães-donatários só detinham 20% da sua capitania e eram obrigados a distribuir os outros 80% restantes, a título de sesmaria, não conservando nenhum direito sobre estas. As sesmarias não comportavam assim nenhum laço de dependência pessoal.<sup>156</sup>

Era uma espécie de lei agrária, cuja preocupação era fomentar a produção e o cultivo agrícola em terras comunais. Nozoe<sup>157</sup> esclarece que as terras que englobavam as sesmarias poderiam ser as devolutas<sup>158</sup>, as reconquistadas ou ainda abandonadas, devido à peste negra que dizimou a população rural e ocasionou a migração para as zonas urbanas. Aspecto levantado por Rolnik é que a concessão das sesmarias era gratuita, sendo que a única obrigação do senhorio seria a realização da ocupação da terra e o cultivo, devendo efetuar a

<sup>155</sup> ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei:** legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Fapesp, 1997. p. 21. Grifo nosso.

<sup>156</sup> DINIZ, Mônica. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. **Revista Histórica**, São Paulo, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquiwoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/>. Acesso em: 5 ago. 2021. p. 3.

<sup>157</sup> NOZOE, Nelson. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil Colônia. **Revista Economia**, Brasília, DF, v. 7, n. 3, p. 587–605, 2006.

<sup>158</sup> De acordo com a **Lei 601, de 18 de setembro de 1850, são consideradas terras devolutas:** “Art. 3º São terras devolutas: § 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal. § 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura. § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei. § 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.”

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília, DF, 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm). Acesso em: 12 out. 2021. doc. eletrônico.

contraprestação da décima parte da produção da colheita para a Ordem de Cristo<sup>159</sup>. E enfatiza que como as extensões de terras eram enormes, a demarcação era quase que impossível<sup>160</sup>.

Porém, embora estivessem autorizados pela Coroa a fruir das vastas extensões de terras, o principal que era a mão de obra escrava eles não tinham. Embora tentassem a captura dos indígenas, acabaram por desistir, considerando os poucos que sobraram<sup>161</sup>. A alternativa encontrada por Mem de Sá (terceiro governador-geral do Brasil) em 1559, foi à redução de 40% dos impostos de importação sobre a entrada de negros cativos da África. Como a economia do Brasil girava em torno do açúcar o objetivo do governador era fomentar o cultivo e aumentar a economia através da mão-de-obra dos negros escravizados<sup>162</sup>. A história colonial do Brasil gira em torno do ciclo econômico do açúcar, que permeou por duzentos anos como um dos principais produtos de exportação, sendo os negros os responsáveis pelo árduo trabalho<sup>163</sup>.

Não se sabe exatamente quando foi a primeira vez que o Brasil recebeu um navio negreiro, mas é interessante observar o que diz Gomes em relação ao assunto:

[...] **ninguém sabe ao certo**. Os documentos são imprecisos, mas, também nesse caso, **há indicações de que teria sido ainda na primeira metade do século XVI**. [...] O primeiro desembarque teria **ocorrido em 1538**, em um navio de propriedade de **Jorge Lopes Bixorda, o mesmo que já tinha enviado escravos indígenas ao rei dom Manuel I em 1514**. Alguns anos mais tarde, em **27 de abril de 1542, Duarte Coelho, o capitão donatário de Pernambuco e fundador da cidade de Olinda, pedia autorização a Lisboa para importar alguns negros de Guiné**. Em 1545, outro donatário de terras, Pedro de Goiás, escrevia de Paraíba do Sul ao seu sócio em Lisboa, **Martim Ferreira, solicitando a remessa urgente de “ao menos sessenta negros da Guiné”**, cuja mão de obra **pretendia despachar para**

<sup>159</sup> “A Ordem de Cristo foi herdada da ordem dos Templários, uma organização formada por monges e guerreiros, ao mesmo tempo. De caráter religioso e militar, criada na Idade Média, essa ordem tinha o objetivo de defender os cristãos dos ataques muçulmanos. Como monges, os templários faziam voto de pobreza, obediência e castidade. Essa ordem surgiu no ano de 1113 e foi extinta em 1312, mas como ela vivia de vultuosas doações de terras e dinheiro, concebidos pelos reis, acabou prosperando muito. Por essa razão, em Portugal, o rei D. Dinis não permitiu sua extinção. Ela assumiu outro nome, como a Ordem de Cristo, e ajudou na consolidação da formação do território português, com a expulsão dos mouros e também nas navegações.” DINIZ, Mônica. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. **Revista Histórica**, São Paulo, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquiwoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/>. Acesso em: 5 ago. 2021. p. 2.

<sup>160</sup> ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Fapesp, 1997.

<sup>161</sup> O autor cita: “[...] em 1600 a população indígena da América era de 10 milhões, apenas 1/5 da existente na época da chegada dos europeus ao Brasil.” GOMES, Laurentino. **Escravidão**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019. (Uma história da escravidão no Brasil, v. 1). p. 279.

<sup>162</sup> GOMES, Laurentino. **Escravidão**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019. (Uma história da escravidão no Brasil, v. 1).

<sup>163</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016. *E-book*. Disponível em: [https://www.companhiadasletras.com.br/sala\\_professor/pdfs/CadernoAtividadesBrasil-umabiografia.pdf](https://www.companhiadasletras.com.br/sala_professor/pdfs/CadernoAtividadesBrasil-umabiografia.pdf). Acesso em: 16 set. 2021.

**Portugal, no prazo de um ano e meio, 2 mil arrobas de açúcar (cerca de trinta toneladas). [...] Na Bahia, em 26 de agosto de 1551, o provedor-mor Antônio Cardoso de Barros mandava que o tesoureiro Gonçalo ferreira entregasse a Cristóvão de Aguiar “três escravos da Guiné, para servirem nas ferrarias do dito senhor”. No ano seguinte, escrevendo de Pernambuco, o padre Antônio Pires relatava: “há nesta capitania grande escravaria assim da Guiné como os da terra”. Deixava claro, portanto, que naquela altura a escravidão africana já se tornara tão corriqueira quanto á indígena.**<sup>164</sup>

No século XVII as sesmarias eram administradas pelas Câmaras de cada vila<sup>165</sup>, essa administração era importante para as instituições devido á contraprestação que recebiam pelas áreas aforadas. As áreas aforadas eram disponibilizadas para qualquer morador, desde que mediante o pagamento da prestação de foros e laudêmios. Vale ressaltar que pobres não conseguiam formalizar sua posse, pois não tinham recursos financeiros para efetuar os pagamentos das altíssimas taxas tributárias. Nesse momento surgiram os primeiros conflitos fundiários, em razão das terras serem concedidas de forma duplicada e não existirem medições das áreas aforadas. Então, a estratégia das instituições para lucrar mais era a concessão de áreas sobrepostas. Foi no início do século XVIII que uma ordem da Coroa exigiu a demarcação das sesmarias. Era notória a incapacidade de efetuar esse controle, por isso a dificuldade em aplicar a norma. Então, o descontrole dos registros não favoreceu em nada, partindo o entendimento de que “[...] a posse seria suficiente enquanto legitimadora do domínio útil, possibilitando aos posseiros sustentar essa argumentação ao longo do século XVIII [...]”<sup>166</sup>. Continua a autora, declarando que em 1822, o regime das sesmarias foi extinto e substituído pelo costume que circundava o campo da posse efetiva como forma de legitimação de direitos da terra, ainda que “[...] em um universo jurídico que ainda desconhecia a regulamentação do direito de propriedade em termos modernos e tampouco como fonte jurídica soberana [...]”<sup>167</sup>.

As sesmarias foram concebidas com base nos usos e procedimentos legais da Coroa Portuguesa, essa forma de organização do vasto território do Novo Mundo foi a principal ferramenta utilizada para promover a colonização do Brasil. Porém, esse mecanismo acabou

<sup>164</sup> GOMES, Laurentino. **Escravidão**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019. (Uma história da escravidão no Brasil, v. 1). p. 279. Grifo nosso.

<sup>165</sup> “O **processo de distribuição dessas terras** aconteciam através das **Câmaras do Homens Bons (atual Câmara dos Vereadores)**. Eram eles quem faziam esse processo de distribuir a terra, respeitando as pessoas que tinham maior poder econômico, político e social [...]”  
LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NO BRASIL. Direção: Cláudio Carvalho. Bahia: Ead Uesb, 2019. 1 vídeo (26 min 05 seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WS10UTK8qr8>. Acesso em: 4 set. 2021. Grifo nosso.

<sup>166</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano**: o caso da regularização fundiária no Brasil. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrôpolis). p. 152.

<sup>167</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano**: o caso da regularização fundiária no Brasil. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrôpolis). p. 153.

resultando no uso generalizado da posse como acesso às terras devolutas. Até a extinção das sesmarias a posse foi à forma utilizada para se apropriar das terras privadas do Brasil<sup>168</sup>. Portanto, no período que compreende os anos de 1500 a 1822, o que existia no Brasil era a política de concessão das sesmarias, ou seja, era necessário receber da Coroa Portuguesa o título sesmarial, o qual fora distribuído para a pequena burguesia, desde já, verifica a contínua falha em possibilitar a população pobre que pudesse adquirir um pedaço de terra para se estabelecer com sua família<sup>169</sup>.

Assim, com a independência do Brasil veio o fim das sesmarias, então o que se instalou durante algum período foi à contínua prática de apossamento das terras<sup>170</sup>. Em relação à extinção do regime sesmarial, outro fator levantado por Diniz é que a suspensão das sesmarias ocorreu em 1822, porém, essa suspensão foi extremamente benéfica para os posseiros que cultivavam aquela terra. A autora destaca que “[...] a Carta de 1824 garantiu assim o direito de propriedade sem fazer alarde dos problemas das sesmarias e das terras devolutas [...]”<sup>171</sup>. Isso favoreceu ainda mais os grandes fazendeiros, visto que eles jamais seriam derrotados pela política do império, em vista que já possuíam imensas extensões de terra e poder. A Constituição Imperial de 1824 acabou por definir em seu artigo 179 que “[...] a inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição [...]”<sup>172</sup>. Porém, nada mais tratou sobre a propriedade. Desta forma, o que se instalou de 1822 até 1850 foi o chamado “período da posse”, como visto, após a extinção das sesmarias o

<sup>168</sup> NOZOE, Nelson. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil Colônia. **Revista EconomiA**, Brasília, DF, v. 7, n. 3, p. 587–605, 2006.

<sup>169</sup> BENATTI, José Heder. **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil**: apropriação e o uso dos recursos naturais no imóvel rural. 2003. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2003.

<sup>170</sup> ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Fapesp, 1997.

<sup>171</sup> DINIZ, Mônica. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. **Revista Histórica**, São Paulo, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquiwoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/>. Acesso em: 5 ago. 2021. p. 4.

<sup>172</sup> BRASIL. **Constituição Política do imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Manda observar a Constituição Política do Imperio, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Brasília, DF: Presidência da República, 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 2 set. 2021. doc. eletrônico.

Brasil ficou por quase trinta anos sem nenhuma legislação que regulamentasse o acesso a terra<sup>173</sup>.

Conforme cita Cavalcante:

[...] nesse momento, o posseiro passa a ter uma importância social, pois a resolução o reconhecia como parte integrante no desenvolvimento da agricultura, e muitos viam no regime de sesmaria o responsável pela miséria e pelo atraso da agricultura do país [...].<sup>174</sup>

Assim, essa realidade foi alterada pela Lei n. 601, de 18 de setembro, conhecida como Lei de Terras, a qual passou a considerar que o acesso à terra se daria somente através da compra e venda, relegando a posse em segundo plano.

O próximo tópico demonstrará o que ocorreu na história entre o período supracitado, apresentando a contribuição dos escravos para o contínuo enriquecimento do Brasil, a força que a Lei de Terras teve para oprimir ainda mais o pobre escravizado, e se estenderá até o Programa Minha Vida, promulgada 121 anos após a abolição da escravatura e que tentou reparar, ao menos um pouco, a herança indigna deixada pelos colonizadores para os negros e os pobres do Brasil. Mas, foi desmontada de forma abrupta com a promulgação da Lei 13.465/2017.

### 3.2 LEI DE TERRAS DE 1850 – LEI Nº601/1850

Com o objetivo de dar seguimento na proposta apresentada no início deste capítulo, esse tópico adentrará em um período muito importante na história do Brasil no que diz respeito à questão fundiária e ao acesso à terra da população afrodescendente e pobre, aquele que compreende o século XIX. Como observado anteriormente, com a extinção do regime sesmarial o Brasil ficou por quase trinta anos sem nenhuma espécie de regime fundiário. Entretanto, nesse período ocorreu a promulgação de algumas leis importantes, cujo objetivo era conter a escravidão no Brasil e responder as pressões externas.

<sup>173</sup> BENATTI, José Heder. **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e o uso dos recursos naturais no imóvel rural**. 2003. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2003.

<sup>174</sup> CAVALCANTE, José Luiz. A lei de terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. **Revista Histórica**, São Paulo, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquiwoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/>. Acesso em: 11 ago. 2020. p. 3.

Nesse momento o que existiam eram ocupações, onde as pessoas se apossavam das terras, passando a cultivar e a estabelecer residência com suas famílias. Isso era o que dava a legitimidade da ocupação, assim, com a promulgação da Lei de Terras o governo buscou regularizar as terras produtivas, o que fez surgir o instituto das terras devolutas<sup>175</sup>. A temática referente à terra passou a ser regulamentada em 1850, através da Lei nº 601, chamada de Lei de Terras<sup>176</sup>. A partir desse momento a única forma de acessar a terra era de forma onerosa. Com o surgimento de movimentos abolicionistas e pressões inglesas e francesas, o Brasil viu sua força de trabalho (o escravo) perder valor na economia. Assim, era necessário encontrar um produto responsável por substituir a riqueza que o negro representava para o seu senhor. Posto isso, por quase quarenta anos o Brasil se preparou para a abolição da escravatura. Na verdade, não seria o Brasil se preparando para a abolição, mas sim os senhores tentando criar alternativas para não ficarem prejudicados financeiramente em perderem seu patrimônio (os escravos) por causa das pressões externas que estava sofrendo. Contudo, em 13 de maio de 1888, que o tormento da escravidão acabou, a Lei Áurea foi assinada pela Princesa Isabel, dando assim a almejada alforria para os escravos<sup>177</sup>.

Nosso objetivo em retornar as origens da colonialidade é aprofundar a análise e tentar observar o motivo pelo qual os negros receberam a liberdade, mas nunca tiveram a oportunidade de conquistar um pedaço de terra para cultivar e viver com sua família. Essa intervenção é muito necessária, em virtude de ter muito poder explicativo em relação à segregação territorial, racial, social e econômica no Brasil, que por incrível que pareça é muito presente em nosso país. Mesmo após 133 anos da abolição da escravatura os negros sofrem de forma absurda em relação aos seus direitos fundamentais e sociais.

Em meados do ano de 1800, a economia brasileira era basicamente agrária, sendo o café o principal ator econômico, e a força do trabalho escravo estampada na exportação cafeeira. Afinal de contas, na época colonial café e açúcar eram sinônimos de escravidão. Porém, com as pressões que o Brasil passou a sofrer dos ingleses e franceses para acabar com a escravidão e o tráfico oriundo desta, o escravo passou a perder valor econômico e a terra foi

---

<sup>175</sup> De acordo com o autor são terras devolutas “[...] aquelas remanescentes, sem apropriação privada ou consagrada a uma destinação pública de interesse coletivo, como bem de uso comum do povo ou de uso pessoal”.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015. (Coleção Temas fundamentais do direito). p. 36.

<sup>176</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília, DF, 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm). Acesso em: 12 out. 2021.

<sup>177</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888**. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Brasília, DF, 1888. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim3353.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm). Acesso em: 13 out. 2021.

a responsável por substituir a riqueza que o trabalho escravo representava para os seus senhores<sup>178</sup>.

Muito esclarecedora as palavras de Ribeiro sobre o papel dos negros escravizados para a economia do Brasil:

[...] africanos traficados, crioulos e mestiços foram escravizados com a finalidade de exploração das atividades econômicas aqui existentes, predominantemente rurais, inseridas no contexto mundial do colonialismo e do mercantilismo. Até então consistentes em ativos econômicos objetificados pela compra e venda e constituição de garantia, os escravos não eram dotados de direitos e tampouco poderiam acessar o ativo econômico terra ou exercer atividades produtivas, excetuando a agricultura de subsistência, que não fossem as direcionadas para o interesse e lucro dos seus senhores.<sup>179</sup>

Em razão da grande pressão externa, no dia 07 de novembro de 1831, foi promulgada a Lei Feijó. Conhecida como a “lei para inglês ver”, ela declarava “livres todos os escravos vindos de fora do Imperio, e impõe penas aos importadores dos mesmos escravos”<sup>180</sup>. Porém, serviu apenas para acalmar a pressão dos ingleses em extinguir o tráfico negreiro. O apelido recebido faz jus, uma vez que em nada intimidou os traficantes de escravos naquele momento. Contudo, é válido ressaltar que cinquenta anos depois, ela era utilizada como instrumento legal pelos abolicionistas para combater a escravidão. Essa lei, inclusive, foi aplicada por escravos em ações propostas em face dos seus senhores na cidade de Ouro Preto. Para melhor compreensão sobre esses processos, o autor corrobora afirmando que:

[...] os processos que tinham como argumento central a lei de 1831, ganharam importância no foro da antiga capital de Minas Gerais durante a década de 1880, indicando possíveis ligações entre o movimento abolicionista local e as disputas judiciais pela liberdade.<sup>181</sup>

O que se depreende dessa lei é que ela foi pioneira em regulamentar o tráfico de negros no país e serviu de resposta do governo brasileiro às pressões impostas pelos ingleses e franceses para conter a escravidão. Seria um famoso “cala a boca”.

<sup>178</sup> CAVALCANTE, José Luiz. A lei de terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. **Revista Histórica**, São Paulo, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/>. Acesso em: 11 ago. 2020.

<sup>179</sup> RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade**: uma ilustração na cidade de São Paulo. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 19. Grifo nosso.

<sup>180</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei de 7 de novembro de 1831**. Declara livres todos os escravos vindos de fora do Imperio, e impõe penas aos importadores dos mesmos escravos. Brasília, DF, 1831. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM-7-11-1831.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-7-11-1831.htm). Acesso em: 10 ago. 2021.

<sup>181</sup> CARVALHO, João Daniel Antunes Cardoso do Lago. O tráfico de escravos, a pressão inglesa e a lei de 1831. **Revista Heera**, Juiz de Fora, v. 7, n. 13, p. 95–114, 2012. p. 95.

Com o fito de conter o tráfico negreiro, já que o Brasil estava se afogando economicamente devido as pressões britânicas para extinguir a escravidão, em 4 de setembro de 1850, foi aprovada a Lei nº 581, conhecida como Lei Eusébio de Queiroz, de autoria do então Ministro da Justiça do Brasil Eusébio de Queiroz Coitinho Mattoso<sup>182</sup>. O objetivo precípuo dessa lei foi a de criar mecanismos capazes de conter o tráfico de africanos para o Brasil. O artigo primeiro da referida lei assentou que aqueles que trouxessem escravos para terras brasileiras, sejam capitães ou donos de embarcações, seriam considerados piratas. Com isso, o que se depreende do artigo quarto é que a importação de escravos seria caracterizada, a partir daquele momento, como pirataria e seria punível pelos Tribunais com as penas descritas na Lei de 07 de novembro de 1831<sup>183</sup>, sendo que para as tentativas ou cumplicidade de pirataria de negros africanos seriam punidas pelas regras dos artigos 34 e 35 do Código Penal vigente na época. Cuidou o artigo sexto que todos os escravos apreendidos retornariam para seus países, porém, havendo dificuldade seriam realocados:

Art. 6º. “Todos os escravos que forem apreendidos serão reexportados por conta ..... para os portos donde tiverem vindo, ou para qualquer outro ponto fóra do Imperio, que mais conveniente parecer ao Governo; e em quanto essa reexportação se não verificar, serão empregados em trabalho debaixo da tutela do Governo, não sendo em caso algum concedidos os seus serviços a particulares.”<sup>184</sup>

Em consequência de mais pressões políticas e econômicas que a Grã-Bretanha estava impondo ao Brasil foi promulgada a Lei Eusébio de Queiroz. Após a promulgação da primeira lei abolicionista, o imperador se preocupou em substituir o poder econômico que o escravo representava, uma vez que pelo andar da carruagem o processo da abolição da escravatura estava sendo moldado. Assim, em 18 de setembro de 1850, Dom Pedro II aprovou a Lei n. 601, que tratava especialmente sobre “as terras devolutas do Império”<sup>185</sup>. Foi quando o país optou por dividir a zona rural em grandes latifúndios e não mais em pequenas propriedades. É quando a terra passou a ser a mercadoria responsável por substituir os escravos. De acordo

<sup>182</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850**. Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Imperio. Brasília, DF, 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim581.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm). Acesso em: 11 ago. 2021.

<sup>183</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei de 7 de novembro de 1831**. Declara livres todos os escravos vindos de fóra do Imperio, e impõe penas aos importadores dos mesmos escravos. Brasília, DF, 1831. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM-7-11-1831.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-7-11-1831.htm). Acesso em: 10 ago. 2021.

<sup>184</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850**. Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Imperio. Brasília, DF, 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim581.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm). Acesso em: 11 ago. 2021. doc. eletrônico.

<sup>185</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília, DF, 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm). Acesso em: 12 out. 2021.

com a lei supra, as terras compreendidas eram as recebidas através de sesmarias, ou ainda, através da posse mansa e pacífica, desde que comprovados os pressupostos necessários para tanto. O artigo primeiro da referida lei proibiu de forma efetiva outra forma de aquisição de terras devolutas<sup>186</sup> que não fossem através de compra e venda. Ela foi responsável por regulamentar os meandros da propriedade de terras no Brasil no período imediatamente após o colonial.

Até 1850, o que vigorava era o apossamento de terras, sendo que a Lei de Terras veio para alterar de forma abrupta a aquisição territorial, tendo em vista que a partir da sua aprovação a principal forma de aquisição seria através da compra e venda devidamente registrada. Raquel Rolnik expressa que as mudanças ocasionadas por essa lei culminaram em alguns fatores importantes, os quais são “[...] absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação, e sua monetarização, o que significa que a terra passou a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria [...]”<sup>187</sup>.

Assim o acesso a terra limitou-se pela compra e venda, não mais pela mera e simples ocupação, o que dificultou ainda mais o acesso ao espaço territorial pelos negros e imigrantes, pois o que a burguesia queria é que a força do trabalho (agora livre) deveria ser desenvolvida por essa classe da população (negros e camponeses pobres). Portanto, Ribeiro esclarece que dificultar o acesso à terra dos imigrantes e dos negros para fomentar o trabalho livre fez emergir uma concorrência desleal para os negros libertos e os pobres<sup>188</sup>. A intenção de Dom Pedro II ao aprovar essa lei não era apenas regulamentar as aquisições através da compra e venda, mas também a de criar um sistema registral capaz de fazer um mapeamento territorial efetivo para organizar os novos títulos de propriedade. Essa responsabilidade ficou

---

<sup>186</sup> De acordo com a **Lei 601, de 18 de setembro de 1850, são consideradas terras devolutas**: “Art. 3º São terras devolutas: § 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal. § 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura. § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei. § 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.”

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília, DF, 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm). Acesso em: 12 out. 2021. doc. eletrônico.

<sup>187</sup> ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Fapesp, 1997. p. 22.

<sup>188</sup> RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade**: uma ilustração na cidade de São Paulo. São Paulo: Contracorrente, 2020.

a cargo da Repartição Geral das Terras Públicas<sup>189</sup>, instituto criado para administrar a matéria fundiária no Brasil<sup>190</sup>. Ocorre que desde a promulgação dessa lei é notória a dificuldade que nosso país possui de criar um mecanismo capaz de institucionalizar a aquisição e a transmissão da propriedade de terras. Conforme explica Osório, o projeto de lei responsável pela criação da Lei de Terras ficou sendo discutida por aproximadamente sete anos. Por isso é preciso atentar para os dizeres da autora:

[...] **quatro anos foram necessários para ser regulamentada, com a agravante de que, na regulamentação, o Executivo incluiu dispositivos destinados a facilitar a burla, tanto pelos grandes senhores rurais, na sua permanente fome de terras novas, como por uma nova categoria de especuladores fundiários — os grileiros.**<sup>191</sup>

A história retrata que a Lei de Terras percorreu um longo caminho até sua aprovação, o projeto de Lei foi proposto em 1843, sete anos antes da sua aprovação. O curioso é que os mais interessados e também responsáveis pela aprovação foram os senadores e deputados que eram os senhores de terras. Conforme documentos existentes no Arquivo do Senado do Brasil, que fica localizado em Brasília, o mais interessante, talvez, tenha sido o depoimento do então Senador Costa Ferreira que falou: “Isso de repartir terras em pequenos bocados não é exequível. Só quem nunca foi lavrador é que pode julgar o contrário. São utopias. Ninguém vai para lá [o interior do país]. Ninguém se quer arriscar.”<sup>192</sup> Esse discurso foi para tentar enfatizar que os camponeses pobres não conseguiriam conter a força dos índios que eram contra a exploração das terras, enfatizando que para os grandes senhores seria muito mais fácil lidar com os índios rebeldes.

Logo, ao invés da Lei de Terras suprir e regulamentar a matéria, ela acabou se transformando em uma ferramenta jurídica responsável pela irregularidade fundiária existente no Brasil que perdura até os dias de hoje, pois foi responsável por introduzir o direito de

<sup>189</sup> A repartição Geral de Terras Públicas e as repartições especiais nas províncias foram extintas em 1861, quando foi criado o Ministério de Agricultura, Comércio e Obras.  
CAVALCANTE, José Luiz. A lei de terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. **Revista Histórica**, São Paulo, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquiwoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/>. Acesso em: 11 ago. 2020.

<sup>190</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrôpolis).

<sup>191</sup> OSÓRIO, Ligia. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850**. Campinas: Unicamp, 1996. p. 11. Grifo nosso.

<sup>192</sup> WESTIN, Ricardo. Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios. **Agência Senado**, Brasília, DF, n. 71, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>. Acesso em: 11 ago. 2021. doc. eletrônico.

propriedade plena baseada na mera titulação. A lei dispunha que os imigrantes estrangeiros poderiam adquirir terras através da compra e venda para cultivar, porém os preços eram altíssimos, o que acabava se tornando um obstáculo para aqueles que desejavam, tanto imigrantes como a população que descendia dos africanos que aqui foram escravizados. A terra passou a custar valores exorbitantes para as populações de menor renda, como ainda custa. De acordo com Ribeiro<sup>193</sup>, a Lei de Terras foi responsável pela migração de um sistema de doação de terras que eram as sesmarias para um sistema de propriedade plena. Assim, o que ocorreu foi que a terra continuou a perpetuar nas mãos daqueles que tinham mais poder aquisitivo, permanecendo como produto e mercadoria de alta rentabilidade que era acessível a poucos.

Benatti<sup>194</sup> assegura que a intenção da Lei de Terras era não facilitar a aquisição de terras por ex-escravos e pelos novos imigrantes, ao invés de querer “[...] coibir a ação dos grandes proprietários, já que esses sempre alegaram a seu favor que ocuparam a terra o tempo suficiente para usucapi-la [...]”. Carvalho<sup>195</sup>, explica que a referida lei excluiu a maior parte da população, pois os pequenos camponeses, os negros libertos (já existiam alguns nessa época) não tiveram condições de arcar com o curso de acesso à terra pela definição da nova lei. Em relação a esse assunto é necessário citar o artigo 15 da Lei 601/150<sup>196</sup>, o qual dispõe sobre a preferência na aquisição das terras devolutas para aqueles que já estavam de posse das terras. Isso deixa mais ainda evidente que essa lei se preocupou apenas com a classe mais abastada da sociedade, não pensando em absolutamente nada sobre o povo negro descendente dos escravos e os pobres camponeses que necessitavam de um pedaço de terra para cultivar. Isso demonstra a grande dificuldade dos negros e dos camponeses de adquirir terras de forma legal, uma vez que os tributos eram muito caros, o que para os grandes senhores não era um problema, afinal, enriqueceram a custa do trabalho da população pobre e escravizada<sup>197</sup>.

<sup>193</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrópolis).

<sup>194</sup> BENATTI, José Heder. **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e o uso dos recursos naturais no imóvel rural**. 2003. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2003. p. 84.

<sup>195</sup> LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NO BRASIL. Direção: Cláudio Carvalho. Bahia: Ead Uesb, 2019. 1 vídeo (26 min 05 seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WS10UTK8qr8>. Acesso em: 4 set. 2021.

<sup>196</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília, DF, 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm). Acesso em: 12 out. 2021.

<sup>197</sup> WESTIN, Ricardo. Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios. **Agência Senado**, Brasília, DF, n. 71, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivos/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>. Acesso em: 11 ago. 2021.

Com o intuito de providenciar a organização fundiária, as sesmarias deveriam ser comprovadas para receberem a devida legitimidade. Raquel Rolnik explica que:

[...] tudo que não fosse efetivado por meio desse procedimento e nem constituísse os campos de uso comum dos moradores de uma ou mais freguesias, comarcas ou municípios não poderia ser mais ocupado, a não ser através da venda em haste pública ou da transação monetária.<sup>198</sup>

A Lei de Terras além de regulamentar a regularização fundiária no Brasil, foi responsável por autorizar a importação de colonos europeus para atuarem no trabalho livre. O artigo 18 da referida lei, enfatiza que:

O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente á custa do Thesouro certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração publica, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem; tomando anticipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem.<sup>199</sup>

Raquel Rolnik<sup>200</sup> explica que a ideia de vincular a Lei de Terras com a vinda de colonos imigrantes para o Brasil foi de José de Souza Martins. Em virtude do escravo não conseguir ter acesso a terra por sua condição de cativo, a ideia era trazer colonos que dispunham do trabalho livre e poderiam colonizar as terras brasileiras. O que causa estranheza é que nesse momento o Brasil possuía milhares de negros escravizados, uma população capaz de colonizar e cultivar as terras, mas, ainda assim achavam que era necessário financiar a vinda de colonos imigrantes para o Brasil, demonstrando que a colonialidade do poder persistia no imaginário social da época. Prova disso é o que explica Benetti:

A região Sudeste, principalmente o Estado de São Paulo, tinha sua economia voltada para a exportação do café com base nas estruturas antigas da escravidão. Mas é a partir de 1880 que os fazendeiros paulistas adotariam em larga escala o trabalho imigrante. A utilização do trabalho livre não se deu obrigatoriamente na forma de trabalho assalariado; na realidade boa parte dessa relação foi mais em bases não capitalistas, como a parceria, o colonato, moradores ou o arrendamento.<sup>201</sup>

<sup>198</sup> ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Fapesp, 1997. p. 23.

<sup>199</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília, DF, 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm). Acesso em: 12 out. 2021. doc. eletrônico.

<sup>200</sup> ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Fapesp, 1997.

<sup>201</sup> BENATTI, José Heder. **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil**: apropriação e o uso dos recursos naturais no imóvel rural. 2003. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2003. p. 117.

Essa lei acabou servindo como ferramenta de auxílio aos grandes latifundiários, que após a sua promulgação poderiam recorrer aos tribunais para aumentar ainda mais a terra que já possuíam. Do outro lado, muitos camponeses pobres acabaram perdendo o direito a posse que tinham, uma vez que os grandes senhores se apossavam e depois conseguiam regularizar de forma plena. Dentre os vários objetivos da lei estava a de promover a transição do trabalho escravo para o livre, iniciar a regularização das terras brasileiras, considerou como crime o ato possessório a partir da sua promulgação<sup>202</sup>. Ocorre que os escravos eram considerados juridicamente como bens móveis, os quais eram acessórios nos contratos. Ter um escravo era sinônimo de poder econômico e status social, visto que a própria Consolidação das Leis Civis de 1858 declarava isso<sup>203</sup>. É notória a falta de espaço para a população negra e pobre em nosso país, sendo que essa desigualdade encontra-se entranhada nas nossas origens e permeiam desde a época colonial.

Para Tarcyla Ribeiro<sup>204</sup>, a Lei de Terras favorecia a burguesia, pois ao mesmo tempo em que protegia os lucros dos grandes latifundiários, lhe dava poderes para expulsar e extorquir os mais pobres das terras, perpetuando sua riqueza em desfavor da população mais pobre. Deve ser lembrado que a referida lei afastou os negros libertos e os pobres camponeses da possibilidade de adquirir terras. Situação essa que ainda gera efeitos no século XXI, que em virtude de nunca termos conseguido regularizar a falha do Estado com essa classe da população. Outro aspecto levantado pela autora é que lei supra foi responsável por produzir “[...] um sistema que acabou por acentuar o processo de êxodo para as cidades no fim do século XIX e relegando parte significativa da população a uma situação de irregularidade fundiária, além de consolidar uma nova classe dirigente.”<sup>205</sup>.

Ainda no século XIX, quarenta anos após a promulgação da Lei Feijó e 21 anos após a promulgação da Lei de Terras, foi sancionada a Lei 2.040, de 28 de setembro de 1871, conhecida como Lei do Ventre Livre e assinada por Dom Pedro II, ela declarou “[...] livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daqueles filhos menores e sobre a libertação

<sup>202</sup> BENATTI, José Heder. **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e o uso dos recursos naturais no imóvel rural**. 2003. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2003.

<sup>203</sup> RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

<sup>204</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrôpolis).

<sup>205</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrôpolis). p. 157.

anual de escravos.”<sup>206</sup>. A referida lei denominou esses filhos de ingênuos, os quais estariam sob responsabilidade dos proprietários das suas mães até completarem 8 anos de idade, após esse período seus senhores poderiam exigir indenização do Estado ou ainda fazer uso dos seus trabalhos até completar 21 anos de idade. Mas, o negativo em relação aos efeitos da referida lei, diz respeito ao fato de os senhores continuarem a explorar a força do trabalho ingênuo, pois muitos dos donos preferiam que trabalhassem até completar 21 anos, do que solicitar indenização ao Estado<sup>207</sup>.

Essa lei se deveu ao aumento da discussão a respeito da emancipação dos escravos, e representou ações positivas do Estado para atuar em prol da futura abolição da escravatura. Era um terreno que estava sendo preparado para a futura abolição, pois o objetivo era acalentar os bolsos dos senhores, e não para dar a tão sonhada liberdade aos escravos. A Lei do Ventre Livre foi a principal ferramenta utilizada para projetar a futura alforria dos escravizados. O autor acrescenta que “[...] o próprio aumento do número de ações de liberdade após a promulgação da Lei do Ventre Livre pode ser visto como reflexo, não só da aplicação da lei, mas da ação dos grupos antiescravistas espalhados pelo Império [...]”<sup>208</sup>.

Assim, dando seguimento à preparação do processo de abolição da escravatura, em 28 de setembro de 1885, foi promulgada a Lei 3.270, chamada de Lei dos Sexagenários, a qual decretou a libertação de escravos com mais de 60 anos<sup>209</sup>. Porém, eles deveriam trabalhar para seus senhores a título de indenização pelo período de três anos, aos que iriam completar 65 anos não precisarem pagar a referida indenização com sua força de trabalho, observemos, os negros deveriam pagar para serem libertos, sendo que, passaram a vida sendo explorados por esses que tinham direito a tal indenização<sup>210</sup>. O processo de transformação da mão de obra escravista para a livre foi um acontecimento que ocorreu nos países da América Latina, cuja influência se dava através do liberalismo, por isso, que a questão da igualdade entrava em

<sup>206</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871**. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daquelles filhos menores e sobre a libertação annual de escravos... Brasília, DF, 1871. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim2040.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2040.htm). Acesso em: 10 ago. 2021. doc. eletrônico.

<sup>207</sup> RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade**: uma ilustração na cidade de São Paulo. São Paulo: Contracorrente, 2020.

<sup>208</sup> COTA, Luiz Gustavo Santos. Não só “para inglês ver”: justiça, escravidão e abolicionismo em Minas Gerais. **História Social**, Campinas, v. 2, n. 21, p. 65–92, 2012. p. 66.

<sup>209</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 3.270, de 28 de setembro de 1885**. Regula a extinção gradual do elemento servil. Brasília, DF, 1885. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM3270.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3270.htm). Acesso em: 16 set. 2021.

<sup>210</sup> RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade**: uma ilustração na cidade de São Paulo. São Paulo: Contracorrente, 2020.

confronto com a propriedade, pois os burgueses acreditavam que a libertação dos escravos poderia ocasionar uma desordem na sociedade<sup>211</sup>.

Com o forte movimento abolicionista que emergiu nos anos 1880, finalmente, em 13 de maio de 1888, ocorreu à abolição da escravatura, de uma forma muito questionável, quando analisado retrospectivamente, já que nenhuma medida de reparação para a população pobre foi adotada e, ainda menos, relacionada à moradia do povo negro que tinha sido escravizado. Porém, após a queda da Monarquia e a adoção da República, os grandes senhores responsáveis por encabeçar a elite agrária do país continuaram a concentrar suas riquezas nas terras, uma vez que o negro não valia mais nada. Com isso, a característica de mercadoria que o escravo possuía para o seu senhor foi transferida para a terra, pois a intenção era garantir o monopólio dos burgueses<sup>212</sup>.

Portanto, pós-abolição da escravatura a população composta pelos pequenos camponeses pobres e agora escravo libertos começaram a migrar para as capitais em busca de trabalho e moradia. A maioria se deslocou para Rio de Janeiro, São Paulo, Recife, Santos, pois nas regiões portuárias tinham mais ofertas de trabalho. Assim, começaram a surgir os cortiços e a se espalhar pelas zonas urbanas, foi quando surgiu uma grande preocupação no poder público. As pessoas viviam conglomeradas, sem infraestrutura básica, esgotamento sanitário, enfim. Desta forma, de uma perspectiva sanitária começaram a surgir algumas legislações com o fito de conter a problemática. Carvalho, defini esse momento como um processo de higienização social, segregação socioespacial ou homogeneização de vizinhança. Exemplos desses apontamentos podem ser retirados do Código de Uso e Parcelamento do Solo de São Paulo de 1886 e da legislação de uso e parcelamento do solo do Rio de Janeiro de 1889, que estabeleceram questões emblemáticas. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife criaram referidas legislações estabelecendo a proibição de cortiços nas áreas centrais. Assim, no dia 26 de janeiro de 1893, o prefeito do Rio de Janeiro, Barata Ribeiro, resolveu demolir o maior cortiço da cidade, o conhecido “Cabeça de Porco”<sup>213</sup>, localizado na Rua Barão de São feliz, 154, Centro/RJ. A estimativa é que em torno de quatro mil pessoas residiam lá<sup>214</sup>.

<sup>211</sup> BRASIL. **Lei dos Sexagenários**. Brasília, DF, 2016. Arquivo Nacional MAPA: Memória da administração pública brasileira. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/280-lei-dos-sexagenarios>. Acesso em: 16 set. 2021.

<sup>212</sup> RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade**: uma ilustração na cidade de São Paulo. São Paulo: Contracorrente, 2020.

<sup>213</sup> Para mais informações sobre a demolição do “Cabeça de Porco” maior cortiço carioca, acesse: [https://www.historia.uff.br/cantareira/edic\\_passadas/v3/sementedefavela.pdf](https://www.historia.uff.br/cantareira/edic_passadas/v3/sementedefavela.pdf).

<sup>214</sup> LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NO BRASIL. Direção: Cláudio Carvalho. Bahia: Ead Uesb, 2019. 1 vídeo (26 min 05 seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WS10UTK8qr8>. Acesso em: 4 set. 2021.

A história é clara quando demonstra que nosso país possui uma dívida impagável para com os camponeses pobres e a população afrodescendente. A concentração da riqueza nas mãos dos mais ricos é assunto em destaque nos dias atuais, desde a época colonial sofremos com a segregação espacial, racial, econômica e política. Embora o Brasil seja um país com grandes extensões de terras, a maior parte permanece nas mãos dos grupos elitizados. Junto com a abolição da escravidão não teve nenhum imperativo com o intuito de proteger a população dos negros libertos, o movimento abolicionista tentou de inúmeras formas que existisse alguma forma de integrar os libertos à sociedade imobiliária, através de distribuição de terras para esse grupo<sup>215</sup>. Mas como é sabido isso não ocorreu, e ainda nos dias de hoje sentimos a necessidade de tentar reparar todo o sofrimento da população negra e pobre do Brasil.

Assim, para melhor compreender o entendimento sobre como se deu o direito de propriedade, o próximo tópico busca explicar os pormenores do Código Civil de 1916. Uma vez que a Lei de Terras foi a responsável por introduzir o direito de propriedade e o Código Civil de 1916, posteriormente, veio para consolidar esse direito lhe atribuindo um caráter quase que absoluto e perpétuo.

### 3.3 CÓDIGO CIVIL DE 1916 – LEI Nº 3.071/1916

O fim do século XIX foi marcado pelo surgimento de várias legislações que tinham como objetivo precípuo o de higienizar os centros urbanos, cujo método encontrado foi o de afastar a população pobre dos centros urbanos e empurrando-os para os morros. Foi assim, que começaram a surgir às primeiras favelas no Brasil. Destaca o autor, que exemplo disso foi o surgimento do Morro da Província<sup>216</sup> no Rio de Janeiro, primeira favela que existiu no país<sup>217</sup>.

Foi no dia 1 de janeiro de 1916, que foi aprovada a Lei 3.071, promulgado pelo então Presidente da República Wenceslau Braz, intitulado de Código Civil, também conhecido

---

<sup>215</sup> RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade**: uma ilustração na cidade de São Paulo. São Paulo: Contracorrente, 2020.

<sup>216</sup> Para mais informações sobre a história da Favela Morro da Província, acessar: QUEIROZ FILHO, Alfredo Pereira de. Sobre as origens da favela. **Mercator**, Fortaleza, v. 10, n. 23, p. 33–48, 2011.

<sup>217</sup> LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NO BRASIL. Direção: Cláudio Carvalho. Bahia: Ead Uesb, 2019. 1 vídeo (26 min 05 seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WS10UTK8qr8>. Acesso em: 4 set. 2021.

como Código de Beviláqua<sup>218</sup>. Foi responsável por atribuir à propriedade um caráter mais absoluto, ou seja, considerando o proprietário o dono da coisa, podendo fazer dela o que bem quisesse, sem que o Estado impusesse limites ou algum tipo de restrição. Assim, após o impacto da Lei de Terras, veio o Código Civil para proclamar esse caráter de forma expressa<sup>219</sup>. Esse código foi fruto do direito liberal, o qual se assentava no individualismo, no patrimonialismo, no positivismo. De acordo com Baptista é possível dizer que o Código de Beviláqua se resumia a três atores, os quais eram: o proprietário, o marido e os contratantes. Era a personificação dos princípios do Estado Liberal de Direito, o qual basicamente acabava oprimindo a população mais pobre em detrimento dos interesses das classes mais abastadas<sup>220</sup>.

Questão relevante é que o século XX é marcado pelo crescimento exacerbado das cidades brasileiras, sendo esse crescimento responsável por desencadear mudanças profundas na sociedade, ainda mais pelo fato desse desenvolvimento ter se dado sem um amparo jurídico adequado. Fernandes<sup>221</sup> comenta que o crescimento e a formação das cidades se deu sob o paradigma civilista, que não dispunha de mecanismos capazes de enfrentar o “[...] fenômeno multidimensional, complexo e com tantas implicações profundas que levou à transformação de um país de base agrária exportadora em um país de base urbano-industrial [...]”. O Brasil era fundamentalmente agrário e as pessoas começaram a migrar para os centros urbanos, os quais não estavam preparados para recebê-las.

Com isso, é possível depreender que o direito de propriedade que existia no Código de 1916 era basicamente aquele a favor do proprietário, ou seja, ele abraçava essa figura alavancando a objetividade do seu direito de propriedade, atribuindo o conceito de propriedade plena e absoluta como um princípio. O Estado apenas iria intervir nas questões relativas à propriedade se estivessem diante de alguma lide referente ao direito do proprietário legítimo. Ainda, conforme explica Rosembak, o Código Civil de 1916 fora feito para coordenar uma sociedade basicamente agrária, não tendo espaço para os direitos e valores

---

<sup>218</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, DF, 1916. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/13071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm). Acesso em: 1 jul. 2021.

<sup>219</sup> PINTO, Luiz Fernando de Andrade. Direito de Propriedade. In: ARAÚJO, Irapuã (ed.). **Direitos reais**. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. (Aperfeiçoamento de Magistrados, v. 16). p. 75–86. *E-book*. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais\\_integra.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais_integra.pdf). Acesso em: 30 ago. 2021.

<sup>220</sup> BAPTISTA, Mariana Moreira Tangari. Dez anos do Código Civil. In: ARAÚJO, Irapuã (ed.). **10 anos do Código Civil: aplicação, acertos, desacertos e novos rumos**. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. (Aperfeiçoamento de Magistrados, v. 13). v. 2, p. 44–53. *E-book*. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/13/volumeII/10anosdocodigo\\_civil\\_volumeII.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/13/volumeII/10anosdocodigo_civil_volumeII.pdf). Acesso em: 1 jun. 2021.

<sup>221</sup> FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (orgs.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: DelRey, 2006. p. 3–24. p. 7.

sociais, que hoje são as bases do direito. A autora explica que no início do século XX “[...] 70% (setenta por cento) do povo brasileiro morava no campo, enquanto que, hoje em dia, em igual proporção, vivem nas cidades.”<sup>222</sup>

Carmona<sup>223</sup> explica que a visão de propriedade existente no Código Civil de 1916 era extremamente civilista, sendo “[...] a propriedade conceituada como um vínculo jurídico que une uma pessoa (sujeito ativo) a uma coisa, de tal forma que todas as outras pessoas (sujeito passivo) têm o dever de respeitá-la (*erga omnes*), não podendo violá-la [...]”. Sobre esse assunto Ribeiro apresenta como retratado, o direito de propriedade:

Embora já pertença ao Século XX, o Código traz um arquétipo napoleônico-pandectístico de propriedade, formado na Europa ainda nos séculos XVIII e XIX, segundo o qual a noção de propriedade não se resumia somente à apropriação individual, ou à instituição de um direito real. A propriedade sob este arquétipo era visto como uma manifestação externa da virtude pessoal. O Código disseminou a ideia de propriedade privada como algo absoluto, a-histórico, a ser protegido pelo Estado, além de aprofundar uma ideologia da propriedade privada como status social que, tornada hegemônica. Garantia uma posição social mais privilegiada aos proprietários.<sup>224</sup>

O Código de Beviláqua não dispunha de princípios atuais consagradores como, por exemplo, a função social da propriedade. Para fins de curiosidade, ele não possuía nem ao menos o rol dos direitos da personalidade. Isso, porque ele se moldava a uma sociedade individualista, patrimonialista, que protegia as pessoas em sua liberdade e também em seu patrimônio. A despeito disso, Pessanha<sup>225</sup> afirma que o proprietário possuía garantia de amplos poderes, com limitadíssimas restrições, tendo quase que um direito absoluto. E o juiz era apenas a mera boca da lei, “[...] manifestando-se em linguagem tecnicista a corroborar o individualismo caracterizador do referido Diploma Legal [...]”. Carvalho<sup>226</sup> explica que o

<sup>222</sup> ROSEMBAK, Marisa Balbi. Os dez anos de vigência do Código Civil. In: ARAÚJO, Irapuã (ed.). **10 anos do Código Civil**: aplicação, acertos, desacertos e novos rumos. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. (Aperfeiçoamento de Magistrados, v. 13). v. 2, p. 54–59. *E-book*. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/13/volumeII/10anosdocodigo\\_civil\\_volumeII.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/13/volumeII/10anosdocodigo_civil_volumeII.pdf). Acesso em: 1 jul. 2021. p. 44.

<sup>223</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015. (Coleção Temas fundamentais do direito). p. 68.

<sup>224</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano**: o caso da regularização fundiária no Brasil. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrópolis). p. 160.

<sup>225</sup> PESSANHA, Paloma Rocha Douat. 10 anos do Código Civil: aplicação, acertos, desacertos e novos rumos. In: ARAÚJO, Irapuã (ed.). **10 anos do Código Civil**: aplicação, acertos, desacertos e novos rumos. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. (Aperfeiçoamento de Magistrados, v. 13). v. 2, p. 124–132. *E-book*. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/13/volumeII/10anosdocodigo\\_civil\\_volumeII.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/13/volumeII/10anosdocodigo_civil_volumeII.pdf). Acesso em: 1 set. 2021. p. 124.

<sup>226</sup> LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NO BRASIL. Direção: Cláudio Carvalho. Bahia: Ead Uesb, 2019. 1 vídeo (26 min 05 seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WS10UTK8qr8>. Acesso em: 4 set. 2021.

referido código foi responsável pelo fenômeno da concentração de terras no Brasil, responsável pela desigualdade socioespacial e territorial existente em nosso país.

Dessa forma, compreende-se que a população pobre não tinha oportunidade de conseguir conquistar um pedaço de terra para plantar, visto que a transferência do trabalho escravo para o trabalho livre fazia com que os burgueses se interessassem pelo trabalho efetivo dessa população, não era vantajoso para os ricos que os pobres tivessem acesso as terras. Fato é que o Código Civil de 1916 foi concebido sob os moldes do código napoleônico, sendo o direito de propriedade integralmente individualista, afirmando o absoluto poder de domínio do proprietário. Fernandes<sup>227</sup> enfatiza que ele foi aprovado quando apenas 10% da população brasileira viviam nos centros urbanos. Isso seguiu por décadas, visto que até 1930 não existiu modificação relevante em relação ao direito de propriedade. Outro aspecto levantado por Pinheiro<sup>228</sup> é que 1933 houve a aprovação do Decreto Federal 22.785<sup>229</sup>, o qual tratou de proibir a usucapião de terras devolutas.

Ao referir-se sobre o assunto, Benatti afirma em sua obra que:

**[...] a Constituição de 1934 trouxe uma exceção a esse rígido Decreto que não permitia a prescritibilidade das terras devolutas, ao prever, no seu art. 125, o usucapião de pequenas glebas<sup>110</sup>. Nessa linha, o Decreto-Lei nº 710, de 17 de setembro de 1938, afirmou em seu art. 12, § 1.º que “Ressalvado o disposto no art. 148 da Constituição, não ocorre usucapião contra os bens públicos de qualquer natureza”. As demais constituições posteriores mantiveram o usucapião, retificando somente o prazo e a área máxima que poderia ser usucapida, mantendo sempre os requisitos básicos que legitimam a prescrição aquisitiva: não ser ocupante ou proprietário rural ou urbano, da área passível de ser usucapida, tornar a terra produtiva pelo seu trabalho ou de sua família e morar na área reivindicada.<sup>230</sup>**

A partir dos anos 1930 o intenso desenvolvimento das cidades fez com que o legislador começasse a se preocupar com o cenário urbanístico, em razão de grandes transformações estarem acontecendo em diversos setores do país, o que acabou fazendo com que as cidades se tornassem muito atrativas para a população que vivia no campo,

<sup>227</sup> FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. *Urbana*, Venezuela, v. 7, n. 30, p. 43–59, 2002.

<sup>228</sup> PINHEIRO, Naiara Suelem; CUNHA, Paulo Roberto. A função social da propriedade rural e sua dimensão ambiental. *Revista Direito*, Jundiaí, v. 15, n. 22, p. 28–45, 2015.

<sup>229</sup> BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 22.785, de 31 de maio de 1933**. Veda o resgate dos aforamentos de terrenos pertencentes no domínio da União e da outras providencias. Brasília, DF, 1933. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d22785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d22785.htm). Acesso em: 14 out. 2021.

<sup>230</sup> BENATTI, José Heder. **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e o uso dos recursos naturais no imóvel rural**. 2003. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2003. p. 115. Grifo nosso.

ocasionando um crescimento urbano acelerado e a necessidade de espaço e infraestrutura para receber essa população<sup>231</sup>.

Assim, dia 16 de julho de 1934, com a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, o legislador demonstrou se preocupar com o direito de propriedade, o qual ganhou uma nova roupagem, com uma alma mais social. É o que se retira do item 17, do artigo 113 da referida Constituição:

**É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.**<sup>232</sup>

Essa foi a primeira vez que a função social da propriedade surgiu no direito brasileiro, mesmo que de forma implícita, é possível interpretar que o artigo supra, delimita os poderes do proprietário, retirando o caráter absoluto do direito de propriedade, a qual deve cumprir o interesse social e coletivo. Ribeiro<sup>233</sup> enfatiza que a Constituição de 1934 foi responsável por uma grande mudança no quesito propriedade, e isso foi um grande avanço no cenário urbanístico brasileiro, pois pela primeira vez, mesmo que de forma tímida, os direitos sociais passam a se tornar figuras respeitadas. Fernandes ao tratar sobre a função social da propriedade na Constituição de 1934, expressa que:

**[...] toda e qualquer lei urbanística ou ambiental implica em materializar o princípio da função social da propriedade, que é sem dúvida o princípio fundamental do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental. Trata-se de princípio que já vinha sendo repetido por todas as constituições brasileiras desde a de 1934, sem que tivesse sido claramente definido em termos conceituais ou devidamente operacionalizado através da criação de mecanismos e instrumentos constitucionais e legais que permitissem e garantissem seu cumprimento.**<sup>234</sup>

<sup>231</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrópolis).

<sup>232</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934).** Brasília, DF, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 1 set. 2021. doc. eletrônico. Grifo nosso.

<sup>233</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrópolis).

<sup>234</sup> FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. **Urbana**, Venezuela, v. 7, n. 30, p. 43–59, 2002. p. 45. Grifo nosso.

A Constituição Federal de 1934<sup>235</sup> deu um viés mais social para o direito de propriedade, retirando a absolutividade e o afastamento do Estado sobre esse direito, dando lugar para o bem da coletividade ao invés da absolutividade sobre esse direito. Importante destacar o que cita Benatti sobre as alterações legislativas ocorridas na época:

[...] a partir da década de 30 que surgirão diversas legislações que restringirão o direito de propriedade no Brasil, denotando o claro caráter de preponderância do interesse público sobre o particular. Podemos citar como exemplo o primeiro Código Florestal (Decreto nº 23793, de 23 de janeiro de 1934) e o Código de Águas (Decreto nº 24643, de 10 de julho de 1934), **que representam a intervenção pública na propriedade, impossibilitando o proprietário de requer em juízo indenização pela limitação de seu direito de propriedade.**<sup>236</sup>

Como se percebe, a década de 1930 foi importantíssima para o Brasil, em razão de o liberalismo ir perdendo espaço para o socialismo, que de acordo com Carmona, foi responsável por gerar grandes impactos nas políticas para a organização das cidades, uma vez que como não existiam políticas para o campo a população começou a migrar para os centros urbanos “atrás de uma vida melhor”. Já na década de 1950, com o aceleração da migração, que intensificou na década de 1960, desencadeou uma explosão populacional nos centros urbanos que o Brasil não estava preparado para lidar. Assim, com a promulgação da Constituição Federal de 1967, foi a primeira vez que o princípio da função social apareceu de forma explícita, e o legislador começava a realmente se preocupar com o espaço urbano<sup>237</sup>.

Conseqüentemente, conforme todo o exposto é possível depreender que o direito de propriedade foi alterado significativamente desde 1916, tendo o século XX papel crucial para a quebra de paradigma que até então existia, pautado no rígido e absoluto direito que reinava sobre a propriedade. Uma das maiores conquistas nesse período foi o legislador compreender que a propriedade não pode ter um caráter absoluto, exclusivo e perpétuo. Fator relevante e que impactou muito é que a propriedade passou a ser tratada como mercadoria, e uma mercadoria muito cara, a qual se tornava de difícil acesso para a população pobre no país. Foi por isso que se propagaram as ocupações irregulares no Brasil, pois os proprietários simplesmente não utilizavam suas terras, apenas acumulavam riqueza e isso não acarretava

---

<sup>235</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Brasília, DF, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 1 set. 2021.

<sup>236</sup> BENATTI, José Heder. **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e o uso dos recursos naturais no imóvel rural**. 2003. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2003. p. 115. Grifo nosso.

<sup>237</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015. (Coleção Temas fundamentais do direito).

em nenhum prejuízo. Foi por isso que população pobre e os descendentes dos escravos começaram a ocupar de forma ilegal essas áreas, mas também, para onde essas pessoas poderiam ir com suas famílias se não possuíam recursos financeiros para comprar um título de propriedade. O fato é que a forma de organização territorial no Brasil nasceu do apossamento de terras e, quando o escravo não significava mais riqueza foi jogado a própria sorte, sem que ao menos tivesse um local adequado para poder prosperar com a sua família e viver com o mínimo de dignidade. A população pobre e negra do país foi descartada, uma vez que a única coisa que interessava deles era a mão de obra, afinal, a transição para o trabalho livre demonstra isso. Ainda hoje, é difícil compreender como que o legislador não percebeu que afastar a população pobre do acesso a terra se transformaria em um mar de desigualdades que se perpetuaria ao longo dos séculos.

Por conseguinte, a nova ordem jurídico-urbanística que iniciou na Constituição de 1934, passou a ser de suma relevância, uma vez que muitas ocupações irregulares estavam surgindo, foi nesse momento que as favelas começaram a emergir nas sociedades. Não obstante do que trata a pesquisa, a produção “ilegal” das cidades é profundamente legítima, o direito à moradia, como visto, é considerado direito humano fundamental, constitucionalmente garantido. Porém, com o fito de conseguir conter essa produção irregular de moradia, o próximo tópico adentrará na Lei Lehmann, que teve papel fundamental para tentar organizar o solo urbano, definindo a obrigatoriedade do poder público desenvolver instrumentos para o parcelamento do solo urbano.

#### 3.4 LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO – LEI N° 6.766/1979

Em 1937 o Brasil teve seu primeiro instrumento legal que versava sobre o parcelamento do solo, trata-se do Decreto-Lei 58, de 10 de dezembro<sup>238</sup>. O referido decreto teve como escopo o de dispor de maior segurança jurídica para os adquirentes de terrenos, assim passou a regulamentar as transações imobiliárias no Brasil, ou seja, o decreto supra “[...] tratava do loteamento e da venda de terrenos para pagamento em prestações, tinha um enfoque muito mais contratual e registral, atendo-se pouco sobre a discussão urbanística

---

<sup>238</sup> BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Brasília, DF, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del058.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del058.htm). Acesso em: 14 out. 2021.

[...]”<sup>239</sup>. Já em 1967, ocorreu a promulgação do Decreto-Lei 271<sup>240</sup>, o qual tratava sobre loteamentos, passando a definir que os municípios deveriam fazer exigências para os projetos, de acordo com a realidade social da localidade, e hipóteses de recusa de aprovação de loteamentos. Porém, de acordo com Vizzoto<sup>241</sup> “[...] não foi uma legislação urbanística no sentido de tratar o parcelamento do solo como função pública [...]”.

Nos anos 1970 a urbanização iniciada nos 1930, acelerou de forma imensurável, a cidade não estava preparada socioespacialmente para receber aquela massa da população que estava migrando do campo, com isso, muitos assentamentos irregulares e clandestinos começaram a surgir, as favelas começaram a emergir nos centros urbanos. Bruno Filho<sup>242</sup> enfatiza que com a migração da população para os centros urbanos foi necessário dispor de serviços públicos que atendessem essas pessoas que estavam se inserindo na malha urbana existente. Por isso, essa lei foi considerada uma grande inovação, pois abarcava estratégias de organização e preparação do espaço urbano. Farias<sup>243</sup> concorda com essa informação, uma vez que na referida década estava ocorrendo uma explosão urbana, grande parte da população estava migrando para os centros urbanos, o que acabou fomentando “[...] a proliferação de invasões e de loteamentos [...] e isso demandava uma atuação diferenciada do poder público [...]”, uma vez que a tendência seria aumentar a irregularidade.

Fernandes<sup>244</sup> sustenta que a urbanização acelerada que aconteceu no Brasil foi responsável pelo surgimento das periferias, das favelas, dos assentamentos clandestinos. A maior parte da população pobre do país só consegue acesso a terra através de mecanismos ilegais e irregulares. O autor considera que isso tudo somado a “[...] combinação entre mercado de terras especulativo, sistemas políticos clientelistas, práticas elitistas de planejamento urbano e regimes jurídicos excludentes [...]” são fatores que fomentam a exclusão socioespacial e acabam empurrando a população pobre para as favelas,

<sup>239</sup> FARIAS, Talden. Os 40 anos da lei de parcelamento do solo. **Conjur**, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-21/ambiente-juridico-40-anos-lei-parcelamento-solo>. Acesso em: 4 set. 2021. p. 1.

<sup>240</sup> BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília, DF, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm). Acesso em: 14 out. 2021.

<sup>241</sup> VIZZOTTO, Andrea Teichmann; PRESTES, Vanêssa Buzelato. **Direito urbanístico**. São Paulo: Verbo Jurídico, 2009. p. 43.

<sup>242</sup> BRUNO FILHO, Fernando G. **Princípios de direito urbanístico**. Porto Alegre: Fabris, 2015.

<sup>243</sup> FARIAS, Talden. Os 40 anos da lei de parcelamento do solo. **Conjur**, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-21/ambiente-juridico-40-anos-lei-parcelamento-solo>. Acesso em: 4 set. 2021. p. 1.

<sup>244</sup> FERNANDES, Edésio. Princípios, bases e desafios de uma política nacional de apoio à regularização fundiária sustentável. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edesio (org.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p.309–363. p. 310.

assentamentos informais, loteamentos clandestinos, dentre outros. A história demonstra que o reflexo de todos os fatores citados está intimamente relacionado aos efeitos oriundos do Brasil colonial, pois nosso país em nenhum momento abraçou a população pobre, muito principalmente, os afrodescendentes responsáveis por enriquecer o Brasil através do trabalho escravo.

Com os prejuízos advindos da irregularidade territorial urbana, tais eventos começaram a ser enfrentados de forma assídua na década de 1970, pois conforme sintetiza Ribeiro<sup>245</sup>, foi quando as políticas do Banco Nacional de Habitação (BNH) trouxeram novos incentivos às políticas de regularização fundiária. Com isso, alguns municípios começaram a promover programas de regularização fundiária, com certa independência dos Estados e da União e com cautela, uma vez que estávamos em plena ditadura militar<sup>246</sup>.

Assim, com o objetivo de conter essa irregularidade e organizar a cidade, dia 19 de dezembro de 1979, foi aprovada a Lei n. 6.766, que passaria a regulamentar sobre o parcelamento do solo urbano<sup>247</sup>. Também chamada de Lei de Lehman<sup>248</sup> ou de Lei dos Loteamentos, foi à primeira lei do direito urbanístico que assumiu grande relevância no ordenamento jurídico pátrio, sendo responsável por estabelecer diretrizes gerais para a realização de loteamentos e desmembramentos nos centros urbanos. A promulgação da referida lei foi marco no direito urbanístico, mesmo que limitada ao parcelamento ou desmembramento do solo urbano, “[...] previu a possibilidade de regularização pelo poder público em caso de omissão do loteador [...], privilegiando o interesse coletivo no desenvolvimento urbano e os interesses individuais dos adquirentes de lotes [...]”<sup>249</sup>.

Trata-se de uma lei muito importante, pois em um país como o Brasil, com vasta extensão territorial, cada município possui sua peculiaridade, por isso foi tão importante dispor ao poder público municipal ferramentas e autonomia para a realização de políticas urbanas. Carmona explica que essa lei:

<sup>245</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrôpolis).

<sup>246</sup> Dentre eles: (i) em São Paulo - PROFAVELAS, entre 1979-1983, SERLA e PARSOLO, em 1986 e RESOLO, em 1989; e (ii) em Minas Gerais – Programa de Desenvolvimento Comunitário – PRODECOM, entre 1979 e 1981.

<sup>247</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm). Acesso em: 4 set. 2021.

<sup>248</sup> “[...] o nome se deu em razão do seu proponente, o advogado e senador Otto Lehmann (ARENA/SP), a qual tinha como principal objetivo dispor sobre a organização do uso e do ordenamento do solo urbano [...]”. FARIAS, Talden. Os 40 anos da lei de parcelamento do solo. **Conjur**, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-21/ambiente-juridico-40-anos-lei-parcelamento-solo>. Acesso em: 4 set. 2021. p. 1.

<sup>249</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrôpolis). p. 162.

[...] transcende os direitos subjetivos dos proprietários dos lotes e do empreendedor, já que irradia efeitos sobre a população difusa e coletivamente considerada, o que legitima o Ministério Público à propositura de ação civil pública para tutela da ordem urbanística [...].<sup>250</sup>

O parcelamento do solo, de acordo com a referida Lei, é a atividade pela qual ocorre a divisão da terra em áreas autônomas e independentes entre si, objetivando a edificação<sup>251</sup>. Carmona<sup>252</sup> é categórico quando cita que o parcelamento urbano tem o objetivo precípuo de formar lotes destinados à produção de moradias, lazer, indústrias, munidos de mecanismos urbanos e comunitários. Importante destacar que ela prevê duas modalidades de parcelamento do solo urbano, que é o loteamento e o desmembramento. O loteamento implica obrigatoriamente na construção de uma nova infraestrutura urbana, assim, deverão ser providenciadas novas instalações elétricas, hidráulicas, novos logradouros. Podemos dizer que é a projeção de uma nova área urbana como, por exemplo, um novo bairro.

Ao tratar sobre o assunto, Carmona<sup>253</sup> diz que um dos requisitos fundamentais do loteamento é a abertura de vias onde as pessoas possam circular, devendo ser construídas quadras e todas as condições necessárias para que o loteamento se alinhe a malha urbana. Já o desmembramento é subdivisão de glebas em lotes, os quais são destinados à construção, aproveitando a infraestrutura existente na cidade, não implica em novas aberturas de vias, ruas ou ampliação. Outro aspecto levantado pelo autor é que não existe a possibilidade de exigir concurso voluntário quando se tratar de desmembramento, porque o sistema viário e as demais benfeitorias existentes serão aproveitados, o que se exige é apenas a reserva não edificável destinado aos equipamentos urbanos. O conceito de loteamento, desmembramento e lote estão dispostos nos §§§ 1, 2 e 4 do artigo 2º da referida lei. Que assim define:

**§ 1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação,** de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

**§ 2º Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente,** desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

<sup>250</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015. (Coleção Temas fundamentais do direito). p. 321.

<sup>251</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm). Acesso em: 4 set. 2021.

<sup>252</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015. (Coleção Temas fundamentais do direito).

<sup>253</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015. (Coleção Temas fundamentais do direito).

**§ 4º Considera-se lote o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.**<sup>254</sup>

O artigo 3º, § único da lei 6766/1979, dispõe sobre os pressupostos necessários que os loteamentos devem atender para que não sejam considerados irregulares, os quais são:

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.<sup>255</sup>

A lei Lehmann<sup>256</sup> definiu a necessidade de infraestrutura básica para que seja realizado um desmembramento ou loteamento. Sendo necessário ter esgotamento sanitário, escoamento de águas pluviais, iluminação pública, abastecimento de água potável, dentre outros. E mais uma vez é importante destacar que em caso de não preencher os pressupostos necessários o loteamento ou desmembramento não será aprovado e será considerado irregular ou clandestino. Carmona<sup>257</sup> explica que serão considerados irregulares aqueles parcelamentos aprovados pelo poder público municipal e que não foi registrado no Cartório de Registro de Imóveis, ou ainda, não foram edificados conforme a aprovação. E os clandestinos são aqueles loteamentos que não foram aprovados e nem registrados. Para melhor compreensão, o autor corrobora quando cita que um dos maiores problemas da urbanização das cidades são os loteamentos ilegais, pois afeta o meio ambiente, a qualidade de vida das pessoas e acaba se transformando em uma grande ofensa á ordem urbanística brasileira.

<sup>254</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm). Acesso em: 4 set. 2021. doc. eletrônico. Grifo nosso.

<sup>255</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm). Acesso em: 4 set. 2021. doc. eletrônico.

<sup>256</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm). Acesso em: 4 set. 2021.

<sup>257</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015. (Coleção Temas fundamentais do direito).

As áreas admitidas nessa lei são as zonas de expansão urbana ou de urbanização específica, as quais se encontram definidas no plano diretor. O zoneamento, a qual a lei se refere, é quando as cidades passam a ser divididas por áreas sobre as quais incidem diretrizes diferenciadas para o uso e ocupação do solo. Ou seja, existem zonas destinadas a habitação de interesse social, zonas de preservação ambiental. Portanto, todo esse zoneamento é necessário para organizar o espaço territorial urbano. Cuidou o artigo 4º da lei de elencar os requisitos que os loteamentos deverão atender, considerando que as áreas deverão possuir locais destinados à circulação de pessoas, implantação de sistema viário, área mínima de 125m<sup>2</sup>, exceto quando se tratar de conjuntos habitacionais de interesse social. Em relação ao parágrafo único do artigo 5º, o qual se refere a reserva de faixa não edificável destinada a equipamentos urbanos, Carmona<sup>258</sup> explica que tais equipamentos são aqueles que se destinam ao abastecimento de água, esgotamento, energia elétrica, coletas de águas pluviais, dentre outros.

Muito importante destacar o que dispõe o artigo 22 da referida lei, que com o respectivo registro do loteamento, as vias, as praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e equipamentos que existem no memorial descritivo, passam a pertencer ao Poder Público<sup>259</sup>. E mais uma vez é fácil perceber que o legislador afirma que aquele que está loteando ou desmembrando está construindo cidade, portanto deve atuar de forma conjunta com o município. Por isso, que são exigidas infraestruturas e espaços cedidos ao poder público para continuar a boa implementação e o saudável desenvolvimento da cidade. De acordo com Carmona é o instituto chamado concurso voluntário e Barroso explica:

**O loteador propõe e a Administração do Município aceita a transferência à municipalidade do domínio e posse dos espaços destinados às vias e praças e aos espaços destinados às vias e praças e aos espaços de uso comunitário integrantes do conjunto urbanístico cuja aprovação é proposta. Esses espaços, destinados à afetação ao interesse público ou a acudirem ao bem geral da comunidade passarão a integrar o patrimônio público municipal, no qual haverão de ficar gravados de indisponibilidade, por constituírem parcela do loteamento destinada à satisfação do interesse público, especialmente no âmbito comunitário do bairro.**<sup>260</sup>

---

<sup>258</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015. (Coleção Temas fundamentais do direito).

<sup>259</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm). Acesso em: 4 set. 2021.

<sup>260</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015. (Coleção Temas fundamentais do direito). p. 340. Grifo nosso.

A lei 6.766/1979 tratou da competência para a aprovação dos projetos, a qual compete a Prefeitura Municipal ou Distrito Federal, se for o caso. Em relação ao Estado o artigo 13 dispõe que:

Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições:  
 I - quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;  
 II - quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;  
 III - quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m<sup>2</sup>.  
 Parágrafo único - No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.<sup>261</sup>

Fator interessante é que a referida lei se preocupou em tratar das disposições penais, que de acordo com o artigo 50 são considerados crimes contra a administração pública, podendo incidir nas penas previstas nos artigos 50 e 52. Farias<sup>262</sup> explica que “[...] a tipificação de infrações administrativas ficou a cargo de cada Municipalidade, que deveria estabelecer modalidades e valores de sanções administrativas compatíveis com a sua realidade [...]”.

Assim, a lei 6766/1979, trouxe a ideia de que o quesito parcelamento é uma atividade pública, mesmo quando a execução se der pela iniciativa privada. Ela foi responsável por impor a noção de que a matéria urbanística faz parte da ordem pública e do interesse social, não tendo como dissociar isso, devendo o poder público atuar imperativamente. Muito importante destacar que ela estabelece a obrigatoriedade de os projetos de parcelamento ou desmembramento reservarem parte das áreas que serão doadas ao poder Público, ela foi inovadora ao explicar que aquele que loteia ou desmembra está construindo cidade.

Alfonsin<sup>263</sup> contribui quando explica que embora tenha sido uma ideia sensacional a criação da referida lei, o avesso dela demonstra que a lei por si só não garante um bom processo de desenvolvimento urbano e menos ainda de justiça social nas cidades. Pois é necessário um bom processo de gestão e governança urbana em que a lei (formulação e

<sup>261</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm). Acesso em: 4 set. 2021. doc. eletrônico.

<sup>262</sup> FARIAS, Talden. Os 40 anos da lei de parcelamento do solo. **Conjur**, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-21/ambiente-juridico-40-anos-lei-parcelamento-solo>. Acesso em: 4 set. 2021. p. 1.

<sup>263</sup> ARQUIVOS FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. *In*: IBDU. 2019. Disponível em: <https://wp.ibdu.org.br/tag/funcao-social-da-propriedade/>. Acesso em: 7 set. 2021.

operação) seja parte de uma política urbana sustentável e justa. Acabou que a lei 6766/1979, não conseguiu alcançar o que almeja, em virtude da escassez de moradias para a população de baixa renda, muitas dessas áreas acabaram sendo ocupadas por essa população, o que demonstra o avesso da referida lei.

Contudo, a ideia de que o direito urbanístico necessitava de atenção e atuação por parte do poder público se consolidou, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade são exemplos, os quais serão objetos de estudo dos próximos tópicos, pois são dois institutos de extrema relevância para a matéria, elevando à moradia adequada ao patamar de garantia constitucional.

### 3.5 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 possui um caráter extremamente democrático, com uma perspectiva de maior proteção e solidariedade social, abarcada sob seus pilares, os quais são os princípios fundamentais e sociais elencados no rol dos artigos 5º e 6º. Ela foi inovadora e protetiva em relação ao direito de propriedade, quando [...] inclui em seu texto uma série de instrumentos de garantia do cumprimento desta função social e de justiça territorial de modo geral, como o plano diretor, a usucapião especial urbana e o parcelamento, edificação e utilização compulsória – PEUC [...] <sup>264</sup>. Humbert <sup>265</sup>, explica que a Constituição de 1988, tenha sido talvez a primeira constituição do mundo a tratar de forma específica sobre política urbana.

Ela possui uma gama de mecanismos que buscam efetivar esse direito e, amparada sob os pilares do Estado Democrático do Direito, os quais são os princípios fundamentais de todas as pessoas, é necessário destacar o princípio fundamental da cidadania e da dignidade da pessoa humana que se encontram positivados no artigo 1º, incisos I e II da Constituição <sup>266</sup>. Como bem explica Fernandes <sup>267</sup>, a promulgação da Constituição Federal de 1988, trouxe

---

<sup>264</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano**: o caso da regularização fundiária no Brasil. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrôpolis). p. 163.

<sup>265</sup> HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

<sup>266</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 dez. 2020.

<sup>267</sup> FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (org.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: DelRey, 2006. p. 3–24.

consigo um dos maiores avanços urbanísticos que o Brasil já obteve, pois pela primeira vez na história a política urbana foi agraciada com um merecido capítulo.

A regularização fundiária nasceu com a Constituição Federal, quando tratou dos princípios e valores fundamentais, como moradia adequada, função social da propriedade e o princípio vetor da dignidade da pessoa humana. Em relação a essas questões, Mello cita que:

Por conta desses valores e princípios, se extrai um significado ontológico, de vínculo (interesse coletivo na fixação da moradia), e ao mesmo tempo de garantia, que é a de proporcionar as condições factíveis e possíveis de atender a esse interesse, do modo mais democrático, eficaz e célere possível. Portanto, do ponto de vista jurídico-material, a tutela dos interesses na regularização fundiária visa à garantia da propriedade em seu sentido social, não individualista. **Objetiva-se um mínimo de moradia digna para um maior número de pessoas vivendo em condições indignas.**<sup>268</sup>

Fator relevante está descrito no Título II – “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” da Constituição Federal de 1988. O artigo 5º cita de forma expressa que 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**.<sup>269</sup>

Além de constar no Caput do artigo, o inciso XXII destaca que “[...] é **garantido o direito de propriedade** [...]”<sup>270</sup>. Nesse aspecto, é possível observar que o inciso XXII abarca a importância e a necessidade da propriedade em atender a sua função social. E para garantir efetivamente esse direito é necessário observar o inciso XXIV, que acrescenta “[...] a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição [...]”<sup>271</sup>. Existem outras proteções existentes na Constituição Federal referente à posse que não serão desmembradas nessa pesquisa, mas a título de informação é preciso destacar que a Constituição Federativa do Brasil possui em seu artigo 231, proteção específica às terras indígenas e quilombolas.

<sup>268</sup> MELLO, Henrique Ferraz Corrêa de. Regularização fundiária inominada urbana. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 74, Coleção: Revista de Direito imobiliário, p. 25–141, 2013. p. 7. Grifo nosso.

<sup>269</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 dez. 2020. doc. eletrônico. Grifo nosso.

<sup>270</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 dez. 2020. doc. eletrônico. Grifo nosso.

<sup>271</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 dez. 2020. doc. eletrônico.

Outros artigos importantes da Constituição Federal são os 182 e 183, que versam sobre a função social da propriedade urbana. Trata-se de um grande paradoxo da história legislativa brasileira (a par de demais inércias legislativas que minam nosso sistema) foi à demora na regulamentação dos artigos supracitados, eles foram editados pelo poder constituinte originário, frente á importância dada pelo texto constitucional ao direito á moradia. Por meio dele, foi possível redefinir a função social da propriedade, exaltando o desenvolvimento urbano e vigiando a especulação imobiliária<sup>272</sup>.

O artigo 182 da Constituição Federal foi responsável por caracterizar como objetivo da política urbana as funções sociais da cidade<sup>273</sup>. No parágrafo primeiro do referido artigo, foi imposto que os Municípios com mais de vinte mil habitantes criem planos diretores, que devem ser aprovados pela Câmara Municipal, pois se trata de instrumento fundamental para regularizar e criar políticas de controle social no espaço urbano<sup>274</sup>. Ele foi capaz de reestruturar o exercício do direito de propriedade nas cidades, muito especialmente por incrementar a capacidade do Poder Público municipal de exercer poder de polícia em matéria urbanística sobre o exercício desse direito de propriedade<sup>275</sup>. Ao tratar sobre o referido artigo,

---

<sup>272</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 dez. 2020.

<sup>273</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. O papel dos planos diretores na tutela do direito à cidade. In: GAVIÃO FILHO, Anízio Pires; LEAL, Rogério Gesta (orgs.). **Coleção tutelas à efetivação de direitos indisponíveis**. Porto Alegre: FMP, 2016. p. 265–286. *E-book*. Disponível em: <https://fmp.edu.br/wp-content/uploads/2020/12/colecao-tutelas-a-efetivacao.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.

<sup>274</sup> Esse artigo demonstra o aumento de Municípios que devem elaborar o plano diretor. Art. 41, do **Estatuto da Cidade**, estabelecido pela Lei 10.257 de 2001, determina que: O plano diretor é obrigatório para cidades: I - com mais de vinte mil habitantes; II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal ; IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico; V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) § 1o No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas. § 2o No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido. § 3o As cidades de que trata o caput deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros.

<sup>275</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 dez. 2020.

Humbert<sup>276</sup>, esclarece que o objetivo das políticas de desenvolvimento urbano é ordenar a função social da cidade garantindo o bem estar dos cidadãos.

Desta forma, com o objetivo de melhor compreender essa alteração legislativa é necessário adentrar no Estatuto da Cidade, documento editado em 2001, sob a Lei 10.257/2001, responsável por enfatizar a função social na configuração do direito de propriedade, e considerado um dos documentos mais importantes em relação à regularização fundiária de grande relevância para o direito pátrio.

### 3.6 O ESTATUTO DA CIDADE – LEI N° 10.257/2001

O Brasil possui dois grandes momentos em relação à regularização fundiária, um foi com a promulgação da Constituição Federal<sup>277</sup> de 1988 e seu artigo 183, que instituiu a usucapião, e o outro com o Estatuto da Cidade<sup>278</sup>. Eles consolidam um modelo de regularização fundiária que garante o direito à cidade, ao envolver a regularização no que diz com a titulação, a urbanização, a participação popular e o gravame de zonas especiais de interesse social. Foi em 10 de julho de 2001, com a promulgação da Lei Federal nº 10.257, chamada de Estatuto da Cidade, que o Brasil reconheceu de forma efetiva o direito social dos moradores de assentamentos informais. Como bem observado por Tarcyla Ribeiro<sup>279</sup> “[...] o Estatuto da Cidade reforça o papel da função social na configuração do direito de propriedade, regulamentando de modo a tornar possível a aplicação dos instrumentos instituídos pela Constituição Federal [...]”. Carmona<sup>280</sup> sustenta que o referido Estatuto foi concebido através de inúmeras pesquisas e estudos relacionados ao direito urbanístico moderno, impondo um conjunto de diretrizes e instrumentos que visam a regulação do espaço territorial urbano, além de trazer uma nova moldura para o planejamento e gestão do solo urbano.

---

<sup>276</sup> HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

<sup>277</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 dez. 2020.

<sup>278</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 12 out. 2021.

<sup>279</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrôpolis). p. 163.

<sup>280</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015. (Coleção Temas fundamentais do direito).

De acordo com Edésio Fernandes<sup>281</sup> a palavra regularização, muitas vezes, é utilizada de forma distinta e abrangente. Algumas vezes é aplicada para designar os programas de urbanização das áreas informais, em outras situações é utilizada para indicar políticas de legalização fundiária de assentamentos ou ocupações irregulares. Posto que, os programas habitacionais são designados e objetivam integrar os assentamentos informais à cidade e, não somente, reconhecer a segurança individual da posse.

É preciso atentar que não existe regularização fundiária sem um planejamento urbano, em virtude de que a “[...] cidade é um complexo intersistêmico celular dotado de inúmeras variáveis [...]”<sup>282</sup>. Mello reforça que para realizar medidas de regularização fundiária em determinada região é necessário um estudo em relação à infraestrutura e o impacto ambiental, com o intuito de abarcar os serviços básicos essenciais (saneamento básico, transporte, energia elétrica e etc.)<sup>283</sup>. Alfonsin<sup>284</sup> assegura que o Estatuto da Cidade foi responsável por ampliar de forma inovadora e eficaz os anseios da regularização fundiária, compreendida como a essência da política urbana. É o que se depreende do artigo 1º, § único do Estatuto da Cidade, o qual dispõe que ele “[...] estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental [...]”<sup>285</sup>.

Em relação às diretrizes gerais constantes na Lei 10.257/2001, elas são responsáveis por gerir a política urbana, visando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. O Estatuto estabelece em seu art. 2º diretrizes gerais a fim de orientar a aplicação dos instrumentos instituídos voltados ao pleno desenvolvimento das funções sociais, como a gestão democrática por meio da participação da população (II); o planejamento dos desenvolvimentos das cidades, da distribuição espacial da população (IV); a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (IX) e a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda

<sup>281</sup> FERNANDES, Edésio. Os programas de regularização. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* (orgs.).

**Regularização da terra e da moradia:** o que é e como implementar. São Paulo: Instituto Pólis, 2002. p. 15–16. *E-book*. Disponível em: [suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/Cartilha-REGULARIZAÇÃO-DA-TERRA-E-DA-MORADIA-O-QUE-É-E-COMO-IMPLEMENTAR.pdf](http://suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/Cartilha-REGULARIZAÇÃO-DA-TERRA-E-DA-MORADIA-O-QUE-É-E-COMO-IMPLEMENTAR.pdf). Acesso em: 14 out. 2021.

<sup>282</sup> MELLO, Henrique Ferraz Corrêa de. Regularização fundiária inominada urbana. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 74, Coleção: Revista de Direito imobiliário, p. 25–141, 2013. p. 7.

<sup>283</sup> MELLO, Henrique Ferraz Corrêa de. Regularização fundiária inominada urbana. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 74, Coleção: Revista de Direito imobiliário, p. 25–141, 2013.

<sup>284</sup> ALFONSIN, Betânia De Moraes *et al.* 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.

<sup>285</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 12 out. 2021. doc. eletrônico.

mediante o estabelecimento de normais especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação (XIV)<sup>286</sup>.

Sobre o processo de urbanização atendendo o interesse social, é de suma importância o apontamento da diretriz XIV do artigo 2<sup>a</sup> do Estatuto da Cidade, que trata da:

“[...] regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais [...]”<sup>287</sup>.

O Estatuto da Cidade, conforme visto, trata de um dos documentos mais importantes em relação à modernização do Estado e normalmente é consagrado como uma matriz regradora das políticas urbanas<sup>288</sup>.

A despeito das diretrizes do Estatuto da Cidade, Carmona<sup>289</sup>, é claro quando afirma que o Poder Público não poderá atuar em desacordo ao disposto nas diretrizes, uma vez que elas estão amparadas constitucionalmente através do princípio da função social da propriedade, da função social da cidade e do planejamento participativo. Cavallazzi<sup>290</sup> explica que para criar uma cidade que abranja a coletividade é preciso aplicar corretamente os instrumentos definidos no direito urbanístico e, isso, caberá “[...] aos urbanistas e juristas utilizarem sua sensibilidade privilegiada para perceber os significados dessa tradução para depois devolvê-los á população, de forma diversificada [...] de acordo com as necessidades da população”.

Importante ressaltar o que cita Betânia Alfonsin:

**[...] o Estatuto da Cidade ampliou, de forma absolutamente inovadora, as perspectivas da regularização fundiária** – compreendida como parte essencial da política urbana, estão: on plano diretor, a gestão orçamentária participativa, as zonas

<sup>286</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 12 out. 2021.

<sup>287</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 12 out. 2021. doc. eletrônico.

<sup>288</sup> FERRAZ, Adilson Abreu Dallari. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2010.

<sup>289</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015. (Coleção Temas fundamentais do direito).

<sup>290</sup> CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; MACHADO, Denise Barcellos Pinheiro. Construções normativas na cidade standard: vulnerabilidades e sustentabilidade. **Conpedi Law Review**, Florianópolis, v. 1, n. 11, p. 137–148, 2015. p. 145.

especiais de interesse social (ZEIS), a concessão de uso especial para fins de moradia, o referendo popular e o plebiscito.<sup>291</sup>

Esse documento normativo é considerado uma das leis mais importantes em relação à transformação e modernização do Estado. É natural consagrá-lo como uma espécie de matriz regradora das políticas urbanas, pois ele redefiniu de forma relevante a função social da propriedade. Serve como auxiliar para a otimização da mitigação da especulação imobiliária e o aumento da função social da propriedade<sup>292</sup>. Nesse mesmo aspecto comenta Raquel Rolnik<sup>293</sup> que esse documento é um normativo geral da política urbanística brasileira, pois estabelece mecanismos, diretrizes e princípios que visam à regulação do solo urbano em favor da coletividade.

Fernandes<sup>294</sup> explica que o processo de reforma jurídica urbanística que iniciou na década de 1930, foi abarcada pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, pois eles propõem uma mudança de paradigma em relação aos conceitos, princípios e compreensões sobre o direito de propriedade. Eles são responsáveis pela ruptura do individualismo herdado do Código Civil de 1916, substituindo-o pelo princípio da função social. Em razão daquele direito absoluto de propriedade ter sido alterado pelo princípio da função social, demonstrando que os direitos fundamentais devem ser resguardados pelo Estado.

Ele é considerado um marco legal de extrema importância para o direito urbanístico, pois seus princípios e mecanismos dispõem de normas que regulam o uso da propriedade urbana, especialmente, no que diz respeito ao bem estar dos cidadãos, em razão de buscar a efetiva segurança ambiental e o bem-estar social. No que diz respeito à tutela do direito à moradia o Estatuto da Cidade regulamentou a usucapião urbana especial para fins de moradia permitindo a mobilidade coletiva de usucapião, ampliando a escala do instrumento para adequá-la à escala dos problemas urbanos de produção irregular de cidades. É o que fazem os artigos 9º, na modalidade individual e o inovador artigo 10º do Estatuto da Cidade:

<sup>291</sup> ALFONSIN, Betânia De Moraes *et al.* 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. p. 175. Grifo nosso.

<sup>292</sup> FERRAZ, Adilson Abreu Dallari. **Estatuto da Cidade**: comentários à Lei federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2010.

<sup>293</sup> ROLNIK, Raquel. **Respostas ao Questionário sobre “Segurança da Posse”**: apresentado pela Relatora Especial sobre Moradia Adequada, Raquel Rolnik. Genebra: Permanent Mission of Brazil to the United Nations Office and other International Organizations in Geneva, 2013. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2013/08/ResponseBrasil25.06.13.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2021.

<sup>294</sup> FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. **Urbana**, Venezuela, v. 7, n. 30, p. 43–59, 2002.

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação 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. § 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão. Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.<sup>295</sup>

O modelo instituído pelo referido Estatuto é um marco elementar na consagração e organização da regularização fundiária no Brasil, uma vez que à luz da Constituição Federal de 1988 se tornou ferramenta basilar e consagrada para organizar e instituir o Direito à Cidade. Assim, o próximo tópico abarca de forma não exaustiva a recepção da função social da propriedade pelo Código Civil de 2002, o qual foi responsável por descaracterizar o direito de propriedade, lhe retirando o caráter absoluto e imperioso.

### 3.7 CÓDIGO CIVIL DE 2002 – LEI Nº 10.406/2002

A promulgação da Lei 10.406 em 10 de janeiro de 2002, foi muito comemorada<sup>296</sup>. Isso porque seu antecessor, o Código de Beviláqua, estava muito defasado, considerando que sua aprovação tinha se dado há 86 anos<sup>297</sup>. Ademais, muitas de suas normas estavam sendo sobrepostas através de jurisprudências, principalmente após a aprovação da Constituição Federal de 1988, considerada a Constituição Cidadã do Brasil<sup>298</sup>. Embora tenha tramitado por anos, o referido código vinculou à função social ao direito de propriedade, diminuiu o prazo

<sup>295</sup> BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 12 out. 2021. doc. eletrônico.

<sup>296</sup> BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em: 15 jun. 2020.

<sup>297</sup> BRASIL. Presidência da República. Lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, DF, 1916. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/13071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm). Acesso em: 1 jul. 2021.

<sup>298</sup> BAPTISTA, Mariana Moreira Tangari. Dez anos do Código Civil. In: ARAÚJO, Irapuã (ed.). 10 anos do Código Civil: aplicação, acertos, desacertos e novos rumos. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. (Aperfeiçoamento de Magistrados, v. 13). v. 2, p. 44–53. *E-book*. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/13/volumeII/10anosdocodigo\\_civil\\_volumeII.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/13/volumeII/10anosdocodigo_civil_volumeII.pdf). Acesso em: 1 jun. 2021.

para a usucapião, dando seguimento ao que vinha sendo feito desde a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade. Muito importante observar o expressa Ribeiro sobre esse assunto:

Assim, essas três regulações constituíram um arcabouço legal que inaugura um novo regime jurídico para a propriedade fundiária, pautado pela sua funcionalização diante das exigências sociais, a prática **demonstra o aprofundamento dos conflitos fundiários e das consequências negativas da irregularidade fundiária para os mais pobres, com ondas frequentes de remoções** (estatais ou mercadológicas), **aumento da segregação socioespacial nas cidades e negação de direitos básicos**, garantidos constitucionalmente, como moradia, saneamento básico, saúde, etc.<sup>299</sup>

O caráter absoluto do direito de propriedade presente no Código Civil de 1916 não existe mais, em virtude do direito de propriedade ser considerado hoje limitado, tendo em vista os princípios oriundos do Estado Democrático de Direito. Aquele caráter absoluto foi transformado com o princípio da função social da propriedade existente na Constituição Federal, o qual foi recepcionado pelo Código Civil de 2002, o qual se preocupou com a adequação correta do referido princípio. É extremamente relevante destacar o que dispõe o artigo 1.228 do referido Código, quando ao tratar sobre o direito de propriedade afirmou que tal direito “[...] deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais [...]”<sup>300</sup>, isso demonstra que a propriedade deve estar em consonância com o escopo social, além de proibir atos que prejudiquem terceiros, ilustrando a desapropriação e a requisição por necessidade pública ou interesse social, além do instituto da desapropriação<sup>301</sup>.

Afonso<sup>302</sup> cita que o princípio da função social da propriedade “[...] impõe um direito-dever ao seu titular. Direito, na medida em que assegura mecanismos de proteção à propriedade; e dever, uma vez que impõe limitações ao exercício de tais faculdades [...]”.

Mediante o exposto, é possível concluir que o direito à moradia adequada, incorporado na Constituição Federal de 1988, teve grande avanço no século XX e continuou avançando até meados do Século XXI, uma vez que conjuntamente com a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e o Programa Minha casa Minha, que será objeto de estudo do próximo tópico, o

<sup>299</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrôpolis). p. 164.

<sup>300</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em: 15 jun. 2020. doc. eletrônico.

<sup>301</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em: 15 jun. 2020.

<sup>302</sup> SILVA, Cristiane Afonso Soares. O direito de propriedade sob o prisma da Constituição Federal de 1988. **Água: Revista Científica da FENORD**, Minas Gerais, v. 2, p. 88–98, 2012. p. 90.

Brasil apresentou um enorme interesse no setor urbanístico e o respectivo direito à moradia da população pobre que, como visto, desde o descobrimento do Brasil sofre com a falta de espaço no território urbano nacional, sendo necessário um imperativo capaz de agraciar essa população que foi responsável pelo enriquecimento do Brasil.

### 3.8 LEI Nº 11.977/2009 – PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Com toda a certeza a história da regularização fundiária no Brasil explicita toda a herança colonial que impera, ainda mais quando a temática é o difícil acesso a terra pela população pobre do país. Os fatos históricos demonstram que o território sempre foi motivo de grandes disputas e desigualdades, no entanto, por muitos séculos a população carente do país sofre com a falta de espaço nos centros urbanos. Vincular a terra a privilégios e status criou uma inadequação paradigmática em relação à exclusão socioespacial da população carente, uma vez que sempre tiveram dificuldade de adquirir um imóvel pelas vias formais<sup>303</sup>.

Posto isso, a Lei 11.977, de 07 de julho de 2009<sup>304</sup>, responsável por instituir o Programa Minha Casa Minha Vida, foi considerada um marco regulamentar em relação à regularização fundiária no Brasil, muito importante destacar que a lei citada possui, também, um título menos conhecido do público, mas fundamental para o debate que se faz aqui, sobre regularização fundiária. Essa lei estabeleceu procedimentos, competências e importantes instrumentos catalizadores que elevaram a regularização fundiária a amparar o direito humano à moradia adequada. Promover amplamente a regularização fundiária é transformar a desigualdade social existente nas cidades brasileiras, quando a sociedade compreender que todos serão agraciados com a construção de cidades justas que honram o direito humano à cidade, com certeza, todos serão capazes de lutar por essa causa<sup>305</sup>.

Ela foi responsável por financiar aquisições de imóveis novos e usados, produzir ou reformar imóveis da classe pobre da população brasileira. É considerado um marco

<sup>303</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano**: o caso da regularização fundiária no Brasil. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrôpolis).

<sup>304</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

<sup>305</sup> BRASIL. **Regularização Fundiária Urbana**: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2013. *E-book*. Disponível em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/files/2014/06/Cartilha-lei-11977-Regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundiaria.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

paradigmático, no qual assentamentos irregulares e informais passaram a fazer parte da cidade mitigando as desigualdades socioespacial no território urbano e a segregação. A lei 11.977/2009, contemplou de forma ampla a regularização fundiária lhe abarcando a plenitude, pois reconheceu o direito humano fundamental à moradia adequada da população de baixa renda, lhes garantindo o seu pleno direito à cidade<sup>306</sup>.

Sobre a extensão da referida Lei, Alfonsin, explica que:

A experiência jurídica brasileira, enfim, elevou a regularização fundiária à condição de uma das principais políticas habitacionais brasileiras após a Constituição de 1988 vindo a merecer, inclusive, título próprio sobre o tema na lei 11.977/09, tal a popularização de tal política nos municípios brasileiros<sup>17</sup>. Um instrumento que superou em muito a mera titulação de terrenos (embora reconhecendo que esta constitui uma dimensão relevante), passando a abranger um conjunto de intervenções que realizam a regularização dos assentamentos, a sustentabilidade do ambiente urbano e o fortalecimento da cidadania dos habitantes.<sup>307</sup>

As normas constantes na lei 11.977/2009 se preocuparam com a regularização fundiária urbana, ela amparou os loteamentos irregulares e buscou efetivar a regularização fundiária plena. Foi importantíssima para a parcela carente da população, pois através dela milhares de brasileiros realizaram o sonho da casa própria. O artigo 46 da lei supra, definia e conceituava o que era a regularização fundiária, essa definição era categórica e explícita ao caracterizar de fato do que se tratava, porém, tal artigo foi revogado pela lei 13.465/2017, passando o conceito a se tornar algo frágil e inacabado.

Em relação à abrangência da Lei 11.977/2009, é necessário observar o que expõe Mello sobre essa questão:

Como é fácil perceber, a Lei 11.977/2009 conceituou a **regularização fundiária de modo abrangente, não se restringindo à regularização jurídica dos loteamentos urbanos ditos irregulares, pois se refere a assentamentos irregulares, querendo com isso significar toda e qualquer edificação ou ocupação irregular, como é o caso das favelas, dos cortiços, de conjuntos habitacionais irregulares e dos chamados “condomínios rurais”**, por exemplo. Da leitura do texto, verifica-se que a preocupação do legislador federal não foi a de ditar as posturas urbanísticas, ambientais e sociais, mas a de traçar regras jurídicas genéricas visando à facilitação dos meios de regularização dos loteamentos urbanos irregulares.<sup>308</sup>

<sup>306</sup> LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira. Regularização fundiária urbana em áreas ambientalmente protegidas. In: CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (org.). **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana**: estudos sobre a lei nº 13.465/2017. São Paulo: Almedina, 2019. *E-book*.

<sup>307</sup> ALFONSIN, Betânia De Moraes *et al.* 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. p. 176.

<sup>308</sup> MELLO, Henrique Ferraz Corrêa de. Regularização fundiária inominada urbana. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 74, Coleção: Revista de Direito imobiliário, p. 25–141, 2013. p. 6. Grifo nosso.

O Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) é considerado um dos principais programas habitacionais que já existiram no Brasil, foi responsável por apoiar os cidadãos através de subsídios financeiros para aquisição de imóveis, parcelamentos sem juros para a população carente, se preocupou também com a regularização fundiária de assentamentos irregulares localizados nas zonas urbanas. Alfonsin ao referir-se sobre o ápice do direito à cidade alcançada pela referida lei:

O ápice dessa construção direcionada à consagração do direito à cidade foi alcançado, em termos normativos, no ano de 2009, com o signo da Lei nº 11.977. Além de estabelecer e regulamentar o Programa Minha Casa Minha Vida, o documento também dispôs sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. (BRASIL, 2009). A inovação legislativa contribuiu para o desenvolvimento de uma compreensão bastante ampla da regularização fundiária, tendo invariavelmente por foco a efetivação do direito à cidade – com a elaboração de normas e a formulação de políticas públicas consentâneas a tal fim.<sup>309</sup>

Foi à chance dos pobres de realizarem o sonho da casa própria através do mercado formal, abarcava pessoas com renda bruta mensal até seis mil e quinhentos reais para aquisição de financiamentos, além de subsídios financeiros que chegavam a 17 mil reais. Importante ressaltar que no início do programa o governo concedia financiamento de até 100% do valor do imóvel, entretanto, a alteração da cota passou para 90% alguns meses depois. De acordo com Cicília era assim que iniciavam as faixas de aquisição:

As famílias que têm renda mensal bruta de até R\$ 1.800,00 são atendidas pelas modalidades da Faixa 1 e, neste caso, até 90% do valor do imóvel é custeado pelo programa, o restante do valor do imóvel é dividido em até 10 anos, com parcela mínima de R\$ 80,00 e máxima de R\$ 270,00. As famílias que têm renda mensal bruta de até R\$ 6.500,00 podem acessar financiamentos com juros menores que os de mercado, com ou sem subsídio do programa.<sup>310</sup>

Esse programa foi responsável por produzir efeitos profundos e impactantes na sociedade. Foi através desse programa que muitas pessoas tiveram a oportunidade de conquistar a moradia própria e regular, ele desenvolveu ofertas de crédito imobiliário e de subsídios financeiros, para que as famílias de baixa renda conseguissem adquirir suas casas. Isso contribuiu com o desenvolvimento urbano, dando nova roupagem ao direito humano à

<sup>309</sup> ALFONSIN, Betânia De Moraes *et al.* 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. p. 175.

<sup>310</sup> NUNES, Cicília Araújo. **Regularização fundiária e o direito à moradia adequada**: construção social da regularização fundiária urbana. Uberlândia: LAECC, 2019. pag. 69.

moradia adequada<sup>311</sup>. É fato considerar que o referido programa habitacional vai diretamente ao encontro do que consta na Constituição Federal, pois possibilita que a população pobre seja inserida na malha urbana sem nenhum tipo de discriminação ou desigualdade.

O destaque que a Lei 11.977/2009 teve foi flexibilizar e projetar mecanismos urbanísticos e ambientais que permitiram juridicidade aos assentamentos urbanos informais, além, de dispor de mais participação do poder público municipal para o início do processo de regularização fundiária. Isso vai ao encontro do artigo 55, que autorizava a implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo Poder Público antes da conclusão da regularização jurídica<sup>312</sup>.

O programa MCMV foi destinado à população de baixa renda, os subsídios para imóveis novos chegavam a 17 mil reais e para imóveis usados o subsídio chegava até 5 mil reais, estando o comprador autorizado, inclusive, de utilizar os seus recursos da conta vinculado do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para dar de entrada na aquisição, claro, respeitando os pressupostos necessários. Os juros eram muitos baixos, partindo de 4.0% a.a o nominal e 4,5% a.a o efetivo, além, de poder optar pela Tabela PRICE ou Sistema de Amortização Constante (SAC).

A título de exemplo, no ano de 2010, o comprador que não será aqui identificado<sup>313</sup>, possuía uma renda mensal de R\$ 1.244,25, adquiriu um imóvel usado pelo programa MCMV, com financiamento habitacional junto à Caixa Econômica Federal (CEF), a transação ocorreu da seguinte forma: o valor do imóvel foi R\$ 65.000,00, sendo R\$ 10.298,02 pagos através de recursos próprios, R\$ 1.401,98 de recursos oriundos da conta vinculado do FGTS do comprador, sendo 5 mil reais de subsídio do governo federal, sendo que R\$ 48.300,00 foram financiados no prazo de 300 meses. As prestações iniciaram no valor de R\$ 354,98 e a tabela que o cliente optou foi a SAC. Pois bem, hoje, onze depois dessa aquisição a prestação do imóvel está em R\$ 292,00, e o saldo devedor junto à instituição financeira é de R\$ 23.000,00<sup>314</sup>. Com esse exemplo fica nítida a facilidade de aquisição de imóveis com o

---

<sup>311</sup> BRASIL. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Habitação; Ministério das Cidades; IPEA, 2014. *E-book*. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3298/1/Pesquisa%20de%20satisfa%C3%A7%C3%A3o%20dos%20benefici%C3%A1rios%20do%20Programa%20Minha%20Casa%20Minha%20Vida.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2020.

<sup>312</sup> NUNES, Cicília Araújo. **Regularização fundiária e o direito à moradia adequada**: construção social da regularização fundiária urbana. Uberlândia: LAECC, 2019.

<sup>313</sup> Trata-se de aquisição realizada através de financiamento junto à Caixa Econômica Federal, enquadrado no Programa Minha Casa Minha Vida para aquisição de imóvel usado. Contrato de financiamento habitacional nº 804470040111.

<sup>314</sup> Contrato de financiamento habitacional da caixa Econômica Federal n. 804470040111, fls. 2.

programa MCMV, além, da possibilidade de todos conseguirem adquirir um imóvel e realizar o sonho da casa própria de forma regular.

Entre imóveis contratados, construídos e entregues o programa conta com 13.197,73 unidades, totalizando 414,3 bilhões de reais de investimento em moradias regulares<sup>315</sup>, até o ano de 2018. Esse programa rompeu paradigmas, era o Brasil atuando em prol dos menos favorecidos, possibilitando a realização do sonho da moradia própria. Essa estratégia de produção de moradias, complementada pela regularização fundiária do estoque produzido de forma irregular, garantia uma intervenção eficaz em termos de políticas públicas garantidoras do direito à moradia e do direito à cidade, os imóveis estavam sendo pensados de forma a garantir que o desnivelamento socioespacial parasse de prosperar.

Nesse capítulo, dedicamo-nos a percorrer a história de produção das cidades no país e as influências do ordenamento jurídico nesse processo, vimos também o quanto a Constituição Federal foi um divisor de águas nessa história, já que a partir dali a função social da propriedade passa a ter um papel importante, como objetivo da Política Urbana. Com o decorrer do tempo, a referida lei, foi alterada pela Medida Provisória 759/2016<sup>316</sup>, atual Lei 13.465/2017<sup>317</sup>. Nessa lógica, é importante observar, no entanto, que após o impeachment sofrido pela então Presidenta Dilma Rousseff, viu-se que as legislações posteriores<sup>318</sup> ao ato, muito especialmente a mudança do marco legal da terra, destoam do tom da história

<sup>315</sup> BRASIL. **Ministério das cidades**: gestão ministro Alexandre Baldy. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2018/06-06-18-audiencia-publica/apresentacao-ministerio-das-cidades/view>. Acesso em: 7 nov. 2020.

<sup>316</sup> BRASIL. Presidência da República. **Medida provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Brasília, DF, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm). Acesso em: 14 out. 2021.

<sup>317</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

<sup>318</sup> “A crise política enfrentada no Brasil desde o Golpe efetuado com o processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff em 2016 vem sendo acompanhado de retrocessos de direitos constitucionais que devem ser entendidos e discutidos com propriedade. A aprovação da lei nº 13.465, sob a gestão de Michel Temer se mostra como um importante marco nesse processo de desmonte de direitos conquistados com a Constituição de 1988 e com a posterior aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, em especial se somada à aprovação da Reforma Trabalhista, desenhando uma dupla chave de flexibilização de direitos trabalhistas e segurança de posse para populações de baixa renda.”  
GONÇALVES, Ana Luiza Vieira; RIZEK, Cibele Saliba. Lei nº 13.465: a regularização fundiária no Brasil e suas novas injunções. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, São Carlos, v. 18, p. 1–16, 2020. p. 12.

legislativa do período democrático pós Constituição Federal de 88, fragilizando esse modelo ao optar pela regularização fundiária reduzida à mera titulação.

Sobre esse aspecto destaca Alfonsin:

[...] mais do que inanição no trato da questão urbana, **o país recentemente testemunhou políticas de franco retrocesso, sobretudo a partir do pacote de reformas proposto pelo Presidente Michel Temer após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, em 2016. Desfigurando a ordem jurídico-urbanística, inaugurada pela Constituição de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade, foram aprovadas diversas medidas legislativas (com destaque para a Lei nº 13.465/17) que modificaram decisivamente o quadro legal em matéria fundiária e habitacional, revogando boa parte da legislação vigente, desmontando e descaracterizando o pouco que restava de política urbana tal como preconizada pela Constituição de 1988.**<sup>319</sup>

Assim, num ciclo histórico mais recente o Brasil sofreu uma ruptura com essa construção que estávamos alicerçando, pois com as recentes alterações legislativas que tivemos, que culminou na Lei 13.465/2017, as bases da política urbana e habitacional mudaram drasticamente, sendo a referida lei responsável pela quebra da construção harmônica da regularização fundiária que estava sendo construída sob fortes pilares desde a Constituição Federal de 1988, é como se o passado colonial estivesse mais presente do que nunca quando o assunto é o acesso à terra pela população pobre do país.

---

<sup>319</sup> ALFONSIN, Betânia; BERNI, Paulo Eduardo; PEREIRA, Pedro. O paradoxo da Covid-19 nas periferias: a retomada da cultura associativa como forma de resistência à necropolítica. **Observatório das Metrôpoles**: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, Porto Alegre, As metrôpoles e a Covid-19: dossiê nacional, p. 1–9, 2019. p. 3. Grifo nosso.

#### 4 DESCARACTERIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E OS RISCOS PARA GARANTIR O DIREITO À MORADIA ADEQUADA

Após concluir a revisão histórica de construção da legislação urbanística brasileira, demonstrando o quanto ela foi excludente desde os primórdios, mas que desde a Constituição Federal de 1988 buscou efetivar garantias, em razão de ela democratizar o acesso a terra através de políticas públicas de regularização fundiária plena, chega-se ao ponto culminante desse trabalho. No presente capítulo é examinada a Lei 13.465/2017, conhecida como “Reforma do Marco Legal da Terra”, instrumento responsável por normatizar a regularização fundiária urbana e rural no Brasil e introduzir retrocessos objetivamente demonstráveis em tais políticas<sup>320</sup>.

Fruto da medida provisória 759/2016, de 22 de dezembro de 2016<sup>321</sup>, de autoria do então Presidente Michel Temer, e promulgada dia 12 de maio de 2017, sob a Lei 13.465/2017, trata-se de instrumento culminado de divergências e duvidosa constitucionalidade, em razão de representar uma ruptura paradigmática em relação às políticas de regularização fundiária que o Brasil estava construindo desde a Constituição de 1988. Sua promulgação ocorreu em um momento político muito delicado no país, após o advento do impeachment da então Presidenta Dilma Rousseff, Michel Temer chega à Presidência da República e promulga a referida lei, que abre mãos do modelo de regularização fundiária plena para um instrumento que garante a mera titulação. Conforme explicam Araújo e Lima<sup>322</sup> o respectivo instrumento foi aprovado sem que houvesse ampla discussão social, além, dos seus dispositivos não se enquadrarem harmonicamente em nenhum programa específico de política pública.

Souza e Dias delinham como se deu o processo de aprovação da referida Lei:

A tramitação da MP nº 759/2016 começou em 14 de fevereiro de 2017 com o recebimento da medida na Câmara dos Deputados e a constituição de Comissão Mista para analisar a matéria. Durante seu trâmite, foram propostos 732 (setecentos

<sup>320</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

<sup>321</sup> BRASIL. Presidência da República. **Medida provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Brasília, DF, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm). Acesso em: 14 out. 2021.

<sup>322</sup> ARAÚJO, Alexandra Fuchs de; LIMA, Paulo de Araújo Mendes. A lei nº 13.465/2017 e o direito à moradia: novos caminhos para a tutela de antigos direitos. In: CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (orgs.). **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana**: estudos sobre a lei nº 13.465/2017. São Paulo: Almedina, 2019. *E-book*.

e trinta e duas) emendas, sendo consolidado o texto no Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 12, de 2017. O PLV nº 12, de 2017, foi consolidado em 4 de maio de 2017, sendo submetido ao trâmite legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. A sanção do referido PLV e transformação na Lei nº 13.465 ocorreu em 11 de julho com uma série de vetos presidenciais, conforme Mensagem nº 232, expedida da mesma data.<sup>323</sup>

O principal embate em relação à lei supra é que o Brasil, cuja realidade territorial é marcada pela irregularidade fundiária, abarcar a tese de que a distribuição de títulos de propriedade vai suprir a carência da população pobre em relação ao direito humano à moradia adequada parece uma falácia. Conforme explica Tarcyla Ribeiro<sup>324</sup>, isso acaba favorecendo a especulação imobiliária, a mercantilização e a gentrificação da cidade, que está bastante em alta em nosso país. Segundo Gonçalves e Rizek<sup>325</sup> ao sobrepor os interesses do capital em relação aos interesses da população cria-se um poder que vai contra os interesses públicos privados. Corroboram as autoras afirmando que “[...] o conflito pela terra é central na disputa pela cidade e é a partir disso que remoções de comunidades e processos de regularização fundiária se inserem como importantes instrumentos de controle desses conflitos [...]”.

É possível destacar como princípios da Lei 13.465/2017, a sustentabilidade econômica, social e ambiental. Assim, é fato considerar que a referida lei ao se preocupar com a mera titulação deixa de lado a função social da propriedade e o interesse social, uma vez que um título de propriedade não é referência de segurança para a população de baixa renda, isso fomenta o processo de gentrificação e exclusão socioespacial, aquecendo ainda mais a financeirização da terra<sup>326</sup>. Apesar disso, Alfonsin<sup>327</sup>, explica de forma cristalina que a ocupação informal da terra é um dos maiores desafios que o Brasil enfrenta em relação à regulamentação jurídico-urbanística da produção das cidades.

Importante observar o que expõe Rolnik<sup>328</sup> sobre a especulação imobiliária e o capitalismo, conforme a autora a especulação em relação à terra, somada à seca e as alterações

<sup>323</sup> DIAS, Maria Tereza Fonseca; SOUZA, Clara de Cirqueira de. A regularização fundiária urbana na lei nº 13.465/2017: análise da adequação de seus instrumentos à política urbana constitucional. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Florianópolis, v. 5, n. 1, p. 83–103, 2019. p. 11.

<sup>324</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrópolis).

<sup>325</sup> GONÇALVES, Ana Luiza Vieira; RIZEK, Cibele Saliba. Lei nº 13.465: a regularização fundiária no Brasil e suas novas injunções. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, São Carlos, v. 18, p. 1–16, 2020. p. 2.

<sup>326</sup> SILVA, Renan Luiz dos Santos da. Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465/2017: aspectos gerais e inovações. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 131–144, 2018.

<sup>327</sup> ALFONSIN, Betânia De Moraes *et al.* 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.

<sup>328</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

climáticas impulsionam as pessoas para os centros urbanos em busca de uma vida melhor. Como as cidades não estão preparadas para recebê-las, além, de não conseguirem acessar o mercado imobiliário formal passam a morar com suas famílias em assentamentos e moradias irregulares ou informais, locais esses completamente inseguros em relação à posse.

Sobre a duvidosa constitucionalidade, o novo Marco Legal da Terra é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Procuradoria Geral da República<sup>329</sup>, pois criou normas que impactaram profundamente os mecanismos legislativos “[...] afetando vinte e duas normas jurídicas até então existentes, entre leis ordinárias, leis complementares e medidas provisórias que tratavam dos mais variados temas [...]”<sup>330</sup>. Como faz notar Alysson Ribeiro<sup>331</sup>, a referida lei “[...] possui como movimento dialético a condição-meio-produto da transformação de terras devolutas em mercadoria [...]”.

Isso justifica o motivo dela ser alvo de inúmeras controvérsias, pois seus mecanismos trouxeram inúmeras incertezas e insegurança jurídica em relação à regularização fundiária e a segurança da posse, abarcando a flexibilidade para a regularização fundiária de terrenos ou imóveis da União, tanto nas áreas urbanas como rurais. Ademais, ela dispõe sobre a

<sup>329</sup> “O procurador-geral da República, Rodrigo Janot, ajuizou no Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5771) contra a Lei 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e institui mecanismos para aprimorar procedimentos de alienação de imóveis da União. Ele sustenta que, além de ser resultado da conversão de medida provisória que não observou requisitos constitucionais de relevância e urgência, a lei ‘tem o efeito perverso de desconstruir todas as conquistas constitucionais, administrativas e populares voltadas à democratização do acesso à moradia e à terra e põe em risco a preservação do ambiente para as presentes e futuras gerações’. Janot argumenta que a lei questionada, decorrente da conversão da Medida Provisória 759/2016, modifica mais de uma dezena de leis ordinárias, muitas das quais editadas há mais de uma década por meio de processos legislativos que envolveram grande participação popular. ‘Não por acaso, 61 entidades ligadas à defesa do ambiente – convencidas de que a Lei 13.465/2017 causa ampla privatização de terras públicas, florestas, águas e ilhas federais na Amazônia e na zona costeira do Brasil – apresentaram representação dirigida à Procuradoria-Geral da República a fim de provocar o STF a declarar as múltiplas inconstitucionalidades da lei’, afirma. Do ponto de vista da inconstitucionalidade formal, o procurador-geral defende que não há elementos que justifiquem a urgência da edição de MP 130 sobre essa matéria. ‘Grilagem de terras e desmatamento atravessaram séculos até aqui, literalmente, sem soluções de todo satisfatórias’, alega. ‘Não é concebível que, de um momento para o outro, se transformem em problemas de tamanha urgência que demandem uso do instrumento excepcional e urgente que é a medida provisória, com usurpação da função legislativa ordinária do Congresso Nacional’.

COLÉGIO REGISTRAL IMOBILIÁRIO DE MINAS GERAIS. **Procurador-geral da República questiona lei sobre regularização fundiária rural e urbana**. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://corimg.org/procurador-geral-da-republica-questiona-lei-sobre-regularizacao-fundiaria-rural-e-urbana/>. Acesso em: 30 set. 2021.

<sup>330</sup> MIRANDA, Melina Machado. O serviço social na Defensoria Pública do Estado de São Paulo: arranjos, fronteiras e potências interdisciplinares para a garantia de direitos. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 13, p. 35–60, 2018. p. 39.

<sup>331</sup> RIBEIRO, Alyson Fernando Alves. A “nova” lei de terras do Brasil (lei nº 13.465, de 11 de setembro de 2017) e a (re)produção dos conflitos pela terra, na Amazônia Rondoniense. In: XIII ENANPEGE, 2019, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2019. p. 1–13. Disponível em: [http://www.enanpege.ggf.br/2019/resources/anais/8/1562636165\\_ARQUIVO\\_artigoenanpege2019.pdf](http://www.enanpege.ggf.br/2019/resources/anais/8/1562636165_ARQUIVO_artigoenanpege2019.pdf). Acesso em: 14 out. 2021. p. 3.

liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, além, de instituir mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e deu outras providências<sup>332</sup>. Isso significa menos exigências no momento do registro, dispensa de várias certidões e a preferência para os atuais ocupantes das terras<sup>333</sup>.

Em relação ao retrocesso apresentado na Lei 13.465/2017, Tarcyla Ribeiro<sup>334</sup> faz uma breve analogia sobre esse aspecto, ao dizer que ela pode ser considerada à “nova versão da Lei de Terras de 1850”, ao deixar nítida a facilitação e o favorecimento dado aos latifundiários e grileiros, pois fomenta a concentração da riqueza nas mãos dos mais ricos e afronta demasiadamente os princípios fundamentais constitucionalmente garantidos na Carta Magna de 1988 e no Estatuto da Cidade, prejudicando a população pobre e favorecendo a classe média e alta. Alyson Ribeiro corrobora com a referida analogia:

A Lei 13.465/2017, votada no “calar da noite”, um dia antes de ser votado o parecer da Comissão da Câmara dos Deputados que bloquearia a autorização para o Supremo Tribunal Federal investigar crimes do Presidente Michel Temer, revela o contexto da “barganha” da banca ruralista para colocar na esfera jurídica, no aparato da lei, sua agenda territorial para o domínio de terras públicas do Brasil, com especial ação para a Amazônia. Essa jurisdição da terra é a via de acesso para o capital imprimir sobre a terra(geo) suas marcas(grafias), geografando a questão agrária do Brasil com mais reconcentração fundiária, exclusão e violência.<sup>335</sup>

É evidente a nova roupagem empregada à regularização fundiária no Brasil, ao facilitar a regularização de terrenos ocupados de propriedade da União, tanto nas cidades quanto nas áreas rurais, isso tudo é sinônimo de menos exigências, maiores facilidades de registrar os imóveis, dispensa de inúmeras certidões e preferência para os atuais ocupantes. Ela prejudica de forma primordial a sistemática urbanística que até então existia. Ainda nesta mesma linha de considerações, Tarcyla Ribeiro faz notar:

<sup>332</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

<sup>333</sup> SILVA, Renan Luiz dos Santos da. Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465/2017: aspectos gerais e inovações. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 131–144, 2018.

<sup>334</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano**: o caso da regularização fundiária no Brasil. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrópolis).

<sup>335</sup> RIBEIRO, Alyson Fernando Alves. A “nova” lei de terras do Brasil (lei nº 13.465, de 11 de setembro de 2017) e a (re)produção dos conflitos pela terra, na Amazônia Rondoniense. In: XIII ENANPEGE, 2019, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2019. p. 1–13. Disponível em: [http://www.enanpege.ggf.br/2019/resources/anais/8/1562636165\\_ARQUIVO\\_artigoenanpege2019.pdf](http://www.enanpege.ggf.br/2019/resources/anais/8/1562636165_ARQUIVO_artigoenanpege2019.pdf). Acesso em: 14 out. 2021. p. 11. Grifo nosso.

Apesar das alterações em relação ao texto original da referida Medida Provisória, **o novo marco normativo nacional ainda representa uma mudança de paradigma em termos de modelo de regularização fundiária.** Passou-se de um modelo que, ao menos no papel, **priorizava a melhoria das condições dos moradores e a garantia de seus direitos - por meio do privilégio da dimensão urbanística da regularização fundiária e da urbanização - para um modelo que prioriza e alarga, tanto quanto possível, a regularização dominial por meio da titulação nos moldes da propriedade privada.**<sup>336</sup>

Observa-se que tal cenário é maléfico e destrutivo para o direito urbanístico pátrio e muito principalmente para a população de baixa renda, pois impacta profundamente em diversas garantias constitucionalmente asseguradas. A referida lei derroga de forma sumária todas as conquistas obtidas nessa área. Fernandes<sup>337</sup>, explica que o direito humano à moradia adequada está constantemente ameaçado pelo interesse da urbanização capitalista. Portanto, passamos agora a uma análise técnica detalhada da Lei 13.465/2017, que revelam objetivamente os retrocessos em relação ao modelo de Regularização Fundiária Plena, anteriormente praticada.

#### 4.1 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA À MERA TITULAÇÃO

O principal impacto é observado pela alteração do modelo de regularização fundiária que o Brasil adotou. Enquanto o normativo anterior regido pela lei 11.977/2009 reconhecia um modelo de regularização fundiária plena que abarcava questões urbanísticas, aspectos registrares precisos, questões ambientais, sociais e etc. Conforme explicam Saleme e Bonavides<sup>338</sup>, a referida Lei possibilitava que a população pobre tivesse acesso pleno ao direito à Cidade, pois reconhecia “[...] nos assentamentos urbanos uma parte da cidade que deve ser regularizada e integrada à cidade formal [...]”. Contudo, a Lei 13.465/2017, rompeu paradigmaticamente tal concepção ao adotar “[...] a valoração do aspecto formal da titulação,

<sup>336</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrópolis). p. 216. Grifo nosso.

<sup>337</sup> FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (org.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar.** Belo Horizonte: Fórum, 2014.

<sup>338</sup> SALEME, Edson Ricardo; BONAVIDES, Renata Soares. “Da Regularização Fundiária no Espaço Urbano”. In: CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (org.). **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana: estudos sobre a lei nº 13.465/2017.** São Paulo: Almedina, 2019. *E-book*. p. 817.

via propriedade privada individual, em busca pela homogeneização do regime jurídico fundiário no país [...]”<sup>339</sup>.

Isto é o que explica Alfonsin<sup>340</sup> ao exclamar que o novo marco regulatório alterou abruptamente o instituto da regularização fundiária, os princípios e as diretrizes do direito urbanístico pátrio. O novo conceito escancara o intuito de alcançar a simples titulação, uma vez que conforme ocorreu no modelo adotado pelo Peru, “[...] país que não alcançou, através da titulação, maior segurança da posse, melhoria da qualidade de vida ou ampliação do acesso ao crédito por meio da titulação em massa [...]”. Títulos de propriedade não significam segurança da posse para a população pobre do país, pelo contrário, fomenta a mercantilização da terra e o mercado imobiliário especulativo.

Anteriormente à vigência do Marco Legal da Terra, o conceito de regularização fundiária estava definido no artigo 46 da Lei 11.977/2009, que assim dispunha:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, **de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.**<sup>341</sup>

Porém, com a aprovação da Lei 13.465/2017, tal conceito foi drasticamente “suprimido” e substituído pelo artigo 9º, o qual possui o mesmo texto do artigo supracitado, porém a parte final da oração foi retirada da redação, assim dispondo:

Artigo. 9. Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.<sup>342</sup>

<sup>339</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrópolis). p. 213.

<sup>340</sup> ALFONSIN, Betânia De Moraes *et al.* 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. p. 179.

<sup>341</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm). Acesso em: 9 out. 2021. doc. eletrônico.

<sup>342</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 9 out. 2021. doc. eletrônico.

Tarcyla Ribeiro explica que a retirada da referida oração indica um descompromisso do novo instituto sobre regularização fundiária, ao suprimir da frase o que remetia a ideia de um modelo de regularização fundiária plena, baseada nos direitos e garantias fundamentais, deu o legislador a entender que a sua intenção estava voltada por fatores de ordem econômica, mercantilização, especulação imobiliária, etc. Outro fator importante de acordo com a autora, diz respeito ao parágrafo 1º do artigo supra que estabelece o princípio da sustentabilidade da ordem econômica, ato contínuo, a eficiência na ocupação do solo. Trata-se de dois princípios incomuns no ordenamento jurídico pátrio, uma vez que:

[...] remete à ideia de transformar os territórios irregulares em áreas que possam trazer retorno econômico aos investimentos eventualmente realizados para sua regularização conseguindo se sustentar no sentido de gerar ganhos equiparáveis aos seus gastos.<sup>343</sup>

Isso nos leva a ideia de que a referida lei busca “incentivar” a mercantilização e atender o interesse econômico, quando defini como princípio a sustentabilidade da ordem econômica.

Ao referir-se sobre os impactos que acompanham a Lei 13.465/2017, Alfonsin<sup>344</sup> assegura que existe um aspecto muito contraditório, pois o Brasil foi pioneiro em positivar uma ordem jurídico-urbanística e, ao aprovar a referida lei, abriu mãos de um modelo que consagrava o direito à cidade e a função social da propriedade privilegiando a mera titulação e a função econômica da terra. Isso demonstra o interesse do Brasil em se inserir na malha internacional da financeirização da moradia. Ademais, cumpre salientar que tal ruptura foi tão emblemática que rompeu com o conceito de regularização fundiária constitucionalmente adotada e enfatizada pelo Estatuto da Cidade.

## 4.2 DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA AO PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO DA TERRA

<sup>343</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrópolis). p. 218.

<sup>344</sup> ALFONSIN, Betânia De Moraes *et al.* 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.

A seção III do novo marco legal da terra apresenta mais uma inovação ao autorizar que os ocupantes de áreas irregulares adquiram respectivo título de propriedade de forma desburocratizada e rápida. Isso, porque a referida lei tem como objetivo precípua a desburocratização de procedimentos administrativos e registrais e a titulação ampla de imóveis públicos ou privados<sup>345</sup>. A legitimação fundiária é um instrumento considerado polêmico, pelas muitas inconstitucionalidades do instituto que vulnerabilizam o dogma da imprescritibilidade dos bens públicos e facilita a grilagem de terras no país.<sup>346</sup>

Tarcyla Ribeiro<sup>347</sup> esclarece que devido à herança histórica do apossamento de terras no Brasil, considerando o histórico das terras devolutas, todo o período colonial descrito no capítulo anterior, esse instrumento apresenta uma nítida facilitação para a rapidez de titulação de propriedade privada plena, o que favorece a homogeneização do regime jurídico de terra. Depreende-se que essa homogeneização que acompanha a nova lei apresenta um processo de mercantilização da terra de forma extrema, o que favorece o mercado de títulos e esquece-se da função social da propriedade e da segurança da posse da população de baixa renda. Gonçalves e Rizek<sup>348</sup> contribuem com o assunto ao assegurarem que “[...] quando a regularização fundiária perde sua relação com a questão social, ela perde seu papel de garantia de função social do solo e se deslegitima enquanto política pública de acesso à moradia [...]”.

As referidas alterações promovidas pelo novo marco legal contrariam de forma efetiva e paradigmática os princípios constitucionalmente positivados e consagrados pelo Estatuto da Cidade, o que faz acontecer é intensificar e aquecer o mercado imobiliário e fomentar os ativos financeiros, esquecendo-se da parte vulnerável da população. Aqui é notório o perfeito encaixe da analogia anteriormente apresentada, a qual a Lei 13.465/2017 se parece muito com a nova versão da Lei de Terras de 1850.

---

<sup>345</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

<sup>346</sup> GONÇALVES, Ana Luiza Vieira; RIZEK, Cibele Saliba. Lei nº 13.465: a regularização fundiária no Brasil e suas novas injunções. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, São Carlos, v. 18, p. 1–16, 2020.

<sup>347</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrópolis).

<sup>348</sup> GONÇALVES, Ana Luiza Vieira; RIZEK, Cibele Saliba. Lei nº 13.465: a regularização fundiária no Brasil e suas novas injunções. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, São Carlos, v. 18, p. 1–16, 2020. p. 11.

### 4.3 REURB-S E REURB-E E A TRAIÇÃO DAS DIRETRIZES DO ESTATUTO DA CIDADE

Consta no artigo 13 da Lei 13.465/2017, as duas modalidades de regularização fundiária, quais sejam: Regularização Fundiária Urbana De Interesse Social (REURB-S), destinada à população pobre; Regularização Fundiária Urbana De Interesse Específico (REURB-E), destinado à classe média e alta<sup>349</sup>.

Embora a REURB –S e a REURB-E já existisse na legislação anterior, o problema da 13.465/2017, foi à forma como o assunto foi tratado, e o fato de que há privilégios concedidos à REURB-E que traem a diretriz sobre regularização fundiária constante no Estatuto da Cidade. Pois a diretriz trata sobre regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas irregularmente para fins de moradia da população de baixa renda, para aqueles que não conseguiram acessar a moradia adequada pelo mercado imobiliário. Desta forma, ao priorizar a REURB-E o legislador traiu as diretrizes da política urbana das cidades, lembrando que a Constituição Federal dispôs de diretrizes e o papel de orientar a política. Portanto, trata-se de mais um indicio da inconstitucionalidade da referida lei<sup>350</sup>.

Tierno corrobora com a referida traição ao Estatuto da Cidade, pois considera espantoso que os municípios:

[...] cujos recursos em regra são escassos e demandam decisões de gestão criteriosas, venha a utilizar de recursos orçamentários para prestigiar a urbanização de assentamentos privilegiados, cuja população decidiu morar sem infraestrutura e em assentamento irregular.<sup>351</sup>

Ao tratarem sobre o assunto Gonçalves e Rizek<sup>352</sup> explicam que o novo marco legal da terra alterou de forma abrupta os instrumentos de regularização “[...] igualando processos de interesse social e privado [...] o que faz com que processos de regularização percam seu

<sup>349</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

<sup>350</sup> ALFONSIN, Betânia De Moraes *et al.* 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.

<sup>351</sup> TIERNO, Rosane de Almeida. A Incidência da lei federal 13.465/2017 no processo de revisão dos planos diretores. In: CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (org.). **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana**: estudos sobre a lei nº 13.465/2017. São Paulo: Almedina, 2019. *E-book*. p. 2454.

<sup>352</sup> GONÇALVES, Ana Luiza Vieira; RIZEK, Cibele Saliba. Lei nº 13.465: a regularização fundiária no Brasil e suas novas injunções. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, São Carlos, v. 18, p. 1–16, 2020. p. 2

caráter de luta e resistência, acirrando o processo de financeirização e os conflitos por direito à cidade”.

Conforme explica Silva<sup>353</sup>, o novo marco regulatório não é capaz de criar uma regularização fundiária plena<sup>354</sup> e sustentável, muito menos social. Pois, além de manter seu foco na mera titulação, não possui nenhum tipo de mecanismo que assegure a efetividade e a segurança após a entrega do título de propriedade para a população de baixa renda.

O artigo 23 da Lei 13.465/2017 dispõe que “[...] 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 [...]”<sup>355</sup>. Trata-se, portanto, de uma forma originária do direito real de propriedade (incluindo bens públicos), através de decisão discricionária do poder público, ele estabelece pressupostos distintos para a REURB-S que não são exigidos na REURB-E, os quais não remetem ao interesse social.

Alfonsin<sup>356</sup> destaca que as duas formas originárias de propriedade no Brasil eram através da usucapião e acessão natural. Entretanto, a Lei 13.465/2017, ao introduzir uma nova forma de aquisição originária de propriedade, sem definir o prazo ou o limite da área, confere mais poder ao ente público, o que pode acarretar em ofensa às garantias constitucionais da propriedade. Mas, é fato perceber que a população de classe média e alta tem mais facilidade para providenciar a regularização fundiária do que a população de baixa renda, fato que vai à contramão da antiga legislação de política urbana.

Ademais, o novo marco regulatório definiu que o cidadão com renda mensal inferior a cinco salários mínimos, que não seja detentor de outro imóvel:

<sup>353</sup> SILVA, Renan Luiz dos Santos da. Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465/2017: aspectos gerais e inovações. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 131–144, 2018.

<sup>354</sup> A concepção de Regularização Fundiária como uma política pública pluridimensional, envolvendo aspectos jurídicos, urbanísticos e sociais foi introduzida na literatura nacional por Betânia Alfonsin ainda no século passado e, posteriormente foi amplamente adotada pela legislação nacional, tanto no Estatuto da Cidade (Art. 2º, IV), quanto pela lei 11.977/09, ora revogada. Para mais informações acesse:

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. *In*: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: DelRey, 2001.

<sup>355</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 9 out. 2021. doc. eletrônico.

<sup>356</sup> ALFONSIN, Betânia De Moraes *et al.* 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.

[...] por qualquer título, utilize regularmente imóvel da União para fins de moradia, inclusive imóveis provenientes de entidades federais extintas, poderão requerer a transferência gratuita da propriedade do imóvel diretamente ao oficial de registro de imóveis [...].<sup>357</sup>

Por fim, verifica-se que a REURB-S faz parte do princípio da justiça social, em virtude de se originar de um dos objetivos da política urbana brasileira, mencionado na Constituição Federal, o qual seja o de garantir o bem estar dos cidadãos. Em se tratando dessa modalidade o particular poderá fazer a aquisição do título de forma gratuita, tendo o ente público o poder de escolher os pressupostos necessários. Contudo, em relação à REUB-E, para que o particular possa adquirir o título, deverá efetuar o pagamento do imóvel ou terreno conforme os critérios estabelecidos pelo ente público.

#### 4.4 ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL E SUA IMINENTE AMEAÇA

Em relação à Zona Especial de Interesse Social, a chamada ZEIS, trata-se de instrumento que facilita os mecanismos urbanísticos constantes no Plano Diretor por meio de zoneamento. No marco anterior o referido instituto estava disposto no artigo 47, inciso V<sup>358</sup>, cujo objetivo era definir e delimitar o uso, a função e o volume de edificações na cidade<sup>359</sup>. Vizzotto e Prestes<sup>360</sup> explicam que essas áreas são aquelas destinadas à habitação popular, pois ele outorga a moradia adequada como requisito social, aferindo e pontuando a necessidade da propriedade cumprir sua função social. Ademais, as ZEIS vão ao encontro do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, pois assegura o direito à moradia adequada,

<sup>357</sup> SILVA, Renan Luiz dos Santos da. Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465/2017: aspectos gerais e inovações. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 131–144, 2018. p. 131.

<sup>358</sup> Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: V – Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

<sup>359</sup> ALFONSIN, Betânia De Moraes *et al.* 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.

<sup>360</sup> VIZZOTTO, Andrea Teichmann; PRESTES, Vanêssa Buzelato. **Direito urbanístico**. São Paulo: Verbo Jurídico, 2009.

exigindo do poder público tratamento diferenciado<sup>361</sup>, além de estar intimamente vinculada ao artigo 4º, alínea “F” do Estatuto da Cidade<sup>362</sup>. Alfonsin<sup>363</sup>, afirma que o objetivo precípuo desse instrumento é garantir efetivamente o acesso à terra urbanizada, através de mecanismos urbanísticos especiais capazes de controlar o uso e a ocupação do solo.

Ao referir-se sobre as ZEIS, Carmona<sup>364</sup>, diz que a sua implantação é benéfica para toda a sociedade, pois abarca **aspectos urbanísticos** “[...] por integrar áreas degradadas e marginalizadas e possibilitar a implantação de infraestrutura nos assentamentos irregulares [...]”, **ambientais** “[...] por melhorar o ambiente construído para os moradores, urbanizando as áreas de risco e evitando deslizamentos e enchentes [...]”, **jurídicos** ao “[...] facilitar regularização fundiária dos assentamentos irregulares, através de instrumentos de garantia de posse ou propriedade, como usucapião, a concessão do direito real de uso ou a concessão especial para fins de moradia [...]”, **políticos** “[...] por romper com políticas clientelistas que envolvem investimentos públicos, e implantação de infraestrutura e por reconhecer os direitos de cidadania das populações envolvidas [...]” e **sociais** “[...] por enfraquecer o estigma que existe em relação aos assentamentos de baixa renda e fortalecendo a autoestima da população que ali vive, com diminuição dos índices de criminalidade e de violência urbana [...]”.

Alfonsin é clara sobre o quanto às ZEIS são instrumentos necessários para alcançar o direito à moradia adequada e afastar a especulação imobiliária e financeira da terra:

Nessa conformidade, as ZEIS **garantem aos mais pobres a moradia servida por equipamentos e evita por parte das incorporadoras a especulação sobre a terra [...]. Portanto, a retenção de terras, quando não controlada, é a garantia da expansão das atividades das incorporadoras, que acreditam que terra bem localizada ocupada por população de baixa renda não cumpre a missão de ser o mais rentável possível. Trata-se, mais uma vez, da mercantilização da terra, em meio à qual a dimensão utilitária do espaço habitacional é sobreposta pelo valor de troca obtido pelo mercado imobiliário.** Desde a promulgação do **Estatuto da Cidade**, contudo, os **municípios dispõem das ZEIS para intervirem no processo**

<sup>361</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 dez. 2020.

<sup>362</sup> Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: f) instituição de zonas especiais de interesse social.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 12 out. 2021.

<sup>363</sup> ALFONSIN, Betânia De Moraes *et al.* 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.

<sup>364</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015. (Coleção Temas fundamentais do direito). p. 383. Grifo nosso.

**de mercantilização do solo, de modo a ampliar o acesso a terra para populações de baixa renda.**<sup>365</sup>

Verifica-se, portanto, que o referido instrumento funcionava efetivamente no marco anterior, pois abarcava uma série de medidas, sendo que as ZEIS eram essenciais para alcançar a Regularização Fundiária de Interesse Social. Porém, com o advento do novo Marco Legal da Terra, o referido instituto encontra-se em iminente ameaça, uma vez que o referido marco fragilizou o direito fundamental à cidade, pois “[...] exclui do centro do modelo à vinculação da demarcação da área em regularização como ZEIS [...]”<sup>366</sup>.

Assim, é possível observar as perdas significativas que o Brasil teve com a promulgação da Lei 13.465/2017, pois impacta de forma negativa o direito à cidade ao deixar de abarcar uma regularização fundiária plena pela mera titulação. A autora<sup>367</sup> afirma que o gravame de ZEIS se tornou facultativo, o que ameaça ainda mais o direito à moradia da população pobre, pois ficarão expostos aos processos de exploração da terra por parte das incorporadoras responsáveis por aquecer a mercantilização e a especulação da terra.

Isso vai ao encontro do que explica Raquel Rolnik:

**Contrariamente as regras do jogo que regulam a formação dos subúrbios populares das periferias e favelas, em geral totalmente invisíveis nos mapas de zoneamento das cidades, a estruturação do espaço das elites inscrevem-se de forma extremamente detalhada na legislação urbanística. Desta forma, a legislação urbanística consagra como lei as morfologias dos produtos imobiliários ofertados na cidade e reforça a *Gestalt* discriminatória da cidade.**<sup>368</sup>

Atenção importante deve ser dada ao §3º, art. 36 da 13.465/2017, que assim dispõe **“[...] as obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.”**<sup>369</sup>.

<sup>365</sup> ALFONSIN, Betânia De Moraes *et al.* 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. p. 182.

<sup>366</sup> ALFONSIN, Betânia De Moraes *et al.* 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. p. 183.

<sup>367</sup> ALFONSIN, Betânia De Moraes *et al.* 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.

<sup>368</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015. p.186. Grifo nosso.

<sup>369</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e dá outras providências. Brasília, DF, 2017.

Tarcyla Ribeiro esclarece que a autorização “[...] a partir de um cronograma apresentado no momento do projeto e sem o estabelecimento de qualquer penalidade no caso de descumprimento, as aproxima de um cenário de não execução fundiária a um instrumento de mera titulação [...]”<sup>370</sup>.

Cristalino perceber que isso vai diretamente ao objetivo da lei que é promover a simples titulação, uma vez que ao autorizar que as infraestruturas e medidas de urbanização possam ser realizadas após a conclusão, levamo-nos a crer que essas obras dificilmente serão realizadas ou concluídas. Afinal, quem seriam os responsáveis por auditar as conclusões das obras.

#### 4.5 O DIREITO REAL DE LAJE COMO FERRAMENTA DE PROLIFERAÇÃO DE TÍTULOS

Outro artigo que fomenta a proliferação de títulos<sup>371</sup> de propriedade diz respeito ao Capítulo V do novo marco regulatório que trata do direito real de laje. Entretanto, tal autorização é possível somente em imóveis que estejam com a documentação regularizada. Isso nos faz pensar que se trata de um instrumento de pouca serventia, uma vez que a maior

---

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 9 out. 2021. doc. eletrônico. Grifo nosso.

<sup>370</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrópolis). p. 220-221.

<sup>371</sup> A autora relata um testemunho da Flávia, moradora do Rio de Janeiro: “Meu nome é Flávia, moro no Rio de Janeiro, a cidade mais linda do mundo. Tenho hoje 17 anos, enquanto fecho este diário, e sou uma invasora [...] Eu tinha nove anos na época em **que isso aconteceu e estava dentro de casa, a duzentos metros do campo de batalha**. Mas dá para contar esta história, repetida nas conversas de varanda por meu tio e meu avô. [...] Os soldados atravessaram a trilha íngreme e escorregadia em fila indiana. **Eram policiais do batalhão de choque, usavam capacetes, bastões, escudos, tinham bombas de gás lacrimogênio e efeito moral, e, claro, armas de fogo. A resistência tinha fechado os antigos portões de ferro maciço com correntes e cadeados, feito barricadas com troncos de árvores em todas as entradas. [...] Ao se aproximarem da entrada, os policiais se defrontaram com uma parede humana, braço enganchado com braço, fileira atrás de fileira, bloqueando todo o espaço entre o rio e o barranco. [...] O pelotão entrou em forma e marchou até a barreira, batendo com os bastões nos escudos: então, como ninguém arredou o pé, eles pararam cara a cara com a fileira da frente. Os soldados rosnavam “vai ser Carandirú”. [...] À sua frente, umas duzentas pessoas: homens, mulheres, adultos, velhinhos e velhinhas, brancos, pretos, pardos, nenhuma arma, ninguém ameaçador. Ninguém saindo do lugar. Alguém entoou o hino nacional, logo todos cantavam. [...] Não eram bandidos, não eram inimigos: era gente. Ordem é ordem e é para ser cumprida. Os soldados deram o aviso: agora nós vamos entrar. No meio do povo muita gente passou a rezar. E continuou no mesmo lugar. Então, como uma cunha apontada para um ponto escolhido na muralha humana, o pelotão arremeteu. As barreiras quebradas, começou a batalha. Os bastões giravam e batiam, pessoas corriam para todos os lados.”**

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 169. Grifo nosso.

parte da população que vive em locais que possuem a possibilidade de construir na laje não terem seus imóveis regularizados<sup>372</sup>.

Rolnik<sup>373</sup> explica que a tomada de terras por um capital de financeirização tem múltiplas faces. A compra e venda é uma delas, isso favorece a especulação imobiliária e a financeirização da terra, pois a partir do momento que é feita a regularização da propriedade como privada acaba fomentando o interesse das grandes incorporadoras em comprar essas propriedades. A regularização fundiária como estabelecido na Lei nº13465/2017, acaba se transformando em uma legislação vulnerável e frágil em relação aos direitos à terra, à cidade e à posse pela população pobre do país, isso evidencia a facilidade que as incorporadoras terão para usurpar essas terras ocupadas “formalmente” pela população de baixa renda.

#### 4.6 APLICAÇÃO DAS DISPOSIÇÕES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM IMÓVEIS LOCALIZADOS NA ZONA RURAL E O ROMPIMENTO COM A LÓGICA DA LEI 6.766/1979

A Lei se preocupou em tratar da aplicação das disposições da regularização urbana em imóveis localizados em áreas rurais, é o que se depreende da leitura do parágrafo 6, artigo 11, rompendo com a lógica da Lei 6766/1979, a qual foi objeto de estudo dessa pesquisa. É como se o legislador tivesse intenção de aumentar o âmbito de aplicação do novo paradigma de regularização fundiária, que é pautada na sustentabilidade econômica e na facilitação de aquisição títulos<sup>374</sup>.

Tarcyla Ribeiro<sup>375</sup> assegura que essa disposição desconsidera de forma primordial o planejamento urbano dos municípios, pois ao autorizar a expansão da área urbana sem atentar ao plano diretor ou diretivas, acaba sobrecarregando a administração pública em razão de

<sup>372</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

<sup>373</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

<sup>374</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

<sup>375</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrôpolis).

aumentar o território. O respectivo aumento do território ensejará infraestrutura necessária para atender a população, isso vai na contramão do plano diretor como instrumento de planejamento urbano e territorial. As alterações promovidas pelo novo marco legal da terra constituem insegurança jurídica e em nada auxiliam na paz social. Conforme explica Araújo<sup>376</sup>, um ano após a promulgação da referida Lei nenhuma melhoria foi feita em relação ao direito humano à moradia adequada.

Por conseguinte, em relação aos desmontes que estamos enfrentando na seara urbanística, Rolnik explica de forma esclarecedora sobre as novas dinâmicas que estão ocorrendo:

**[...] para além de justificar a urbanização sem crescimento econômico, os processos que estamos testemunhando nesta fase apontam para uma nova dinâmica e um novo papel das terras ocupadas pelos pobres, em contextos urbanos e rurais. Na fase financeirizada e rentista do capital, as terras apropriadas sob regimes de posse que não a propriedade individual titulada e registrada, no campo e nas cidades, passam a funcionar como uma reserva, passível de se ocupada qualquer momento por frações do capital financeiro em sua fome incessante de novas garantias para seus ativos. Assim, de *locus* de um exercito industrial de reserva, as favelas do mundo convertem-se em novas reservas de terra para extração de renda, sob a hegemonia do complexo imobiliário-financeiro.**<sup>377</sup>

Por isso, para além da titulação, compreender que o Brasil construiu mais da metade de suas cidades de forma irregular é fundamental para alcançar políticas de regularização fundiária que não almejem a mera titulação. A produção informal de moradia no país deve ser urgentemente enfrentada, em virtude de se transformar em ato contra o direito à cidade e a cidadania da população pobre. Isso impacta em diversos setores, trazendo graves consequências econômicas, sociais, urbanísticas, ambientais. Rolnik<sup>378</sup> explica que a garantia de títulos não é sinônimo de segurança da posse da população pobre do país, pois as favelas, os assentamentos irregulares, os assentamentos informais estão marcados pela precariedade habitacional e muitas inseguranças em relação à posse.

O fato de a moradia ter se tornado alvo do processo de valorização de capital é um obstáculo que precisa ser enfrentado. Rolnik afirma que a moradia não pode ser vista como uma mercadoria. Um título de propriedade não pode ser considerado a forma mais segura que

<sup>376</sup> ARAÚJO, Alexandra Fuchs de; LIMA, Paulo de Araújo Mendes. A lei nº 13.465/2017 e o direito à moradia: novos caminhos para a tutela de antigos direitos. In: CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (org.). **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana**: estudos sobre a lei nº 13.465/2017. São Paulo: Almedina, 2019. E-book.

<sup>377</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 161. Grifo nosso.

<sup>378</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

existe em relação à segurança da posse para a população pobre, pois o que acontece é que quando se tem a propriedade individual ela fica vulnerável aos ataques do mercado de capital. Desta forma, a urbanista explica que o fenômeno da habitação coletiva<sup>379</sup> é importante:

[...] por ser se tratar de uma forma coletiva e solidária, em que os vínculos entre moradia e pessoas são vínculos complexos, a forma cooperativa torna esses espaços menos abertos a ataques especulativos. Portanto, protege as pessoas em sua localização.<sup>380</sup>

Rolnik é enfática quando cita ser necessário lutar com todas as forças políticas para que o sistema de regularização fundiária seja capaz de montar pautas inclusivas, pois na prática está acontecendo o contrário. É preciso pensar que a igualdade, a justiça territorial e que a redistribuição são princípios que devem orientar as construções das cidades. A urbanista<sup>381</sup> explica que a financeirização da terra gera um efeito de segregação econômica e racial, em virtude da desigualdade nas cidades urbanas no Brasil “historicamente ter cor”. Existe uma matriz de desigualdade socioterritorial, que já foi chamada de exclusão territorial e de espoliação urbana, que foi marcada por fatores raciais.

Nunes<sup>382</sup> cita que é inadmissível que o país continue considerando a moradia como uma mercadoria individualmente consumível, pois isso configura nítida violação aos princípios constitucionalmente assegurados, dentre eles, o da dignidade da pessoa humana. Quando a moradia passa a ser considerada mercadoria, a população pobre acaba sendo excluída do direito fundamental à moradia adequada. O mercado imobiliário se preocupa em construir cidades para a classe abastada da população e, como a lógica desse mercado capitalista é obter lucro, a população pobre enfrenta dificuldades para se inserir de forma regular na malha urbana da sociedade.

<sup>379</sup> “[...] a experiência de **habitação cooperativa no Uruguai é uma grande referência**. A habitação cooperativa, em geral, é muito importante. Em algumas cidades vejo uma produção cooperativa significativa, como em Zurique, que tem uma quantidade de moradias cooperativas produzidas desde as décadas de 1920 e 1930, mas continua produzindo. Existem outras experiências cooperativas de pequena escala que também são muito importantes nos Estados Unidos ou na Espanha”.

DEMIRDJIAN, Stephanie. Chaves para pensar a moradia como um direito e não uma mercadoria na era da “financeirização”. *In*: LABCIDADE. São Paulo, 6 ago. 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/chaves-para-pensar-a-moradia-como-um-direito-e-nao-uma-mercadoria-na-era-da-financeirizacao/>. Acesso em: 2 out. 2021. doc. eletrônico. Grifo nosso.

<sup>380</sup> DEMIRDJIAN, Stephanie. Chaves para pensar a moradia como um direito e não uma mercadoria na era da “financeirização”. *In*: LABCIDADE. São Paulo, 6 ago. 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/chaves-para-pensar-a-moradia-como-um-direito-e-nao-uma-mercadoria-na-era-da-financeirizacao/>. Acesso em: 2 out. 2021. doc. eletrônico.

<sup>381</sup> PINA, Rute. **Raquel Rolnik**: “A captura da política habitacional pela lógica financeira é perversa”. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/05/28/raquel-rolnik-a-captura-da-politica-habitacional-pela-logica-financeira-e-perversa>. Acesso em: 1 out. 2021.

<sup>382</sup> NUNES, Cicília Araújo. **Regularização fundiária e o direito à moradia adequada**: construção social da regularização fundiária urbana. Uberlândia: LAECC, 2019.

Nos últimos vinte e um anos existiram perdas significantes na seara urbanística brasileira, pois as leis que estavam funcionando de forma eficaz foram desmanteladas por novas propostas que acabaram sendo aprovadas, substituindo e abrindo mãos de todas as conquistas advindas ao longo de tantos anos. Nesse sentido, é como se o Brasil estivesse retornando às origens coloniais da estrutura fundiária do país, que era baseada na concentração da terra nas mãos de poucos proprietários sesmeiros. Essa marca da colonialidade se refletiu, ao longo do século XX, como vimos, na ausência de políticas públicas de garantia de acesso à terra e na falta de atenção das autoridades em relação aos direitos fundamentais. Rolnik é enfática, novamente quando argumenta que a financeirização teve papel fundamental nas políticas públicas fundiárias, responsável por transformar essas políticas de forma que o direito de morar acabou se transformando em mais fronteira na financeirização<sup>383</sup>. O Brasil ao aprovar a Lei 13.465/2017 abriu as fronteiras para o complexo financeiro imobiliário. O direito à moradia adequada está sendo percebido como mais um setor econômico do que uma política social. A ex-relatora<sup>384</sup> da ONU argumenta que é temeroso “[...] enxergar o setor da produção residencial como uma das novas fronteiras de expansão do capital financeiro [...]”.

É notório o desmonte que o país está sofrendo em relação a todas as conquistas obtidas no campo urbanístico, é o que se observa com a promulgação do Marco Legal da Terra e as demais alterações legislativas que ocorreram nos últimos quatro anos. Rolnik<sup>385</sup> é muito perspicaz quando cita que “[...] o movimento que estamos assistindo representa, então, uma espécie de última fronteira em um quadro em que o capital terá cada vez menos *wild West*<sup>386</sup> para ‘conquistar’ [...]”. É fundamental notar que a Lei 13.465 inovou ao trazer uma nova forma de aquisição de propriedade, ao introduzir a legitimação fundiária, pois se trata de uma questão muito séria, em virtude de alterar a forma originária a propriedade no Brasil,

---

<sup>383</sup> DEMIRDJIAN, Stephanie. Chaves para pensar a moradia como um direito e não uma mercadoria na era da “financeirização”. In: LABCIDADE. São Paulo, 6 ago. 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/chaves-para-pensar-a-moradia-como-um-direito-e-nao-uma-mercadoria-na-era-da-financeirizacao/>. Acesso em: 2 out. 2021.

<sup>384</sup> HOSHINO, Camilla; HOSHINO, Thiago. “**Moradia se tornou sinônimo de mercadoria**”, diz a ex-relatora da ONU Raquel Rolnik. Curitiba, 2016. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2016/08/16/moradia-se-tornou-sinonimo-de-mercadoria-diz-a-ex-relatora-da-onu-raquel-rolnik>. Acesso em: 2 out. 2021.

<sup>385</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 164.

<sup>386</sup> A autora explica que “*Wil West*” significa o Oeste Selvagem, para apresentar a apropriação de terras indígenas.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 164.

fomentando a mera distribuição de títulos do que o real interesse pela regularização fundiária plena.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como escopo a análise da fragilidade das políticas públicas de regularização fundiária para garantir o direito humano fundamental à moradia adequada, muito principalmente, da população pobre do país, em uma perspectiva analítica histórica. Como se demonstrou ao longo da exposição, após as recentes alterações legislativas que culminaram no Novo Marco Legal da Terra, promulgado sob a Lei nº 13.465/2017, muitas das garantias que estavam sendo conquistadas desde o ano de 1988, estão sendo desmanteladas. A análise foi realizada com o fito de verificar a vulnerabilização das políticas públicas de regularização fundiária que garantem acesso ao direito à moradia adequada da população pobre do país, muito especialmente no último período analisado.

A pesquisa visou demonstrar os traços, ainda presentes, da colonialidade do poder na legislação de regularização fundiária do país. A retrospectiva histórica até o período colonial foi extremamente necessária, pois nos esclarece a sanguinolência que vivemos para com a população pobre e escravizada. Com isso, buscou-se embasar a análise técnica do atual marco legal da terra brasileira, consubstanciado na Lei 13.465/2017, responsável pela desconstrução significativa dos mecanismos e ferramentas que a população carente tinha acesso, os quais garantiam a segurança efetiva da posse para que não ficassem expostas aos abusos que podem ser praticados pelo Estado e pela financeirização da terra, através do mercado imobiliário especulativo.

Dessa maneira, após a conclusão da investigação, a primeira conclusão que se extrai é que o direito humano fundamental à moradia adequada é reconhecido internacionalmente, tendo sido amparado pela primeira vez no artigo 25 da DUDH de 1948. A falta de uma moradia adequada torna as pessoas extremamente vulneráveis, pois como bem observado, a população que não tem acesso a um local adequado para residir com sua família tem todos os seus outros demais direitos fundamentais afetados, o ambiente familiar é de suma importância para o pleno desenvolvimento das pessoas. A dignidade da pessoa humana, o direito à cidade, o direito à educação, o direito a um trabalho digno, o direito de se desenvolver em sociedade e todos os demais direitos são impactados, ainda mais, pelo estigma que a população pobre carrega frente à sociedade, estigma esse herdado da época colonial. Assim, morar é muito mais que quatro paredes e um teto. Morar vai muito mais além, morar é ter um local para descansar, estudar tranquilamente, abrigar-se dos efeitos naturais, ser educado, festejar, comungar e se desenvolver em família. Portanto, a significativa consagração do direito humano fundamental à moradia adequada subiu ao patamar de garantia universal de todos os

homens através do PIDESC em 1966, como bem observado. Documento esse, extremamente necessário para consagrar que todos os seres humanos tenham o direito de morar adequadamente sem nenhum tipo de discriminação. Nesse compasso, a ONU foi extremamente perspicaz ao disponibilizar mais de 12 documentos que regulam e reconhecem o direito humano à moradia adequada que deve abarcar todas as pessoas para conseguirem se desenvolver plenamente em sociedade.

A segunda conclusão, diz respeito à importância da evolução histórica dos direitos fundamentais. Garantias essas conquistadas à custa de muita luta e sofrimento, principalmente, pela população pobre do país. Os direitos fundamentais do homem se desenvolveram em um modelo de Estado embasado pela dignidade da pessoa humana, eles visam à paz, a segurança, o bem-estar das pessoas, o direito à moradia adequada e todos os demais princípios fundamentais e sociais do homem. Acerca da efetividade dos direitos supramencionados, depreende-se que é explícita a inefetividade da plenitude do alcance desses direitos. O direito humano à moradia adequada, como visto, sofre inúmeras violações diariamente. Exemplo disso foi o fato de o Brasil figurar como réu na Corte Internacional dos Direitos do Homem, em virtude das frequentes ameaças e remoções forçadas em face do Conjunto Habitacional Barão do Mauá.

A terceira conclusão que se retira é que a herança colonial existente no Brasil é extremamente responsável pela segregação espacial, territorial, racial e econômica que ainda existe no país. A Lei de Terras de 1850 deixa nítido o passado autoritário e discriminatório vivido pelo Brasil e que ainda mantém seu legado hoje em dia, no território urbano brasileiro. A população pobre e escravizada nunca foi reparada pelos anos que viveu no regime de escravidão, o sofrimento que essa população passou para conseguir sobreviver em meio à violência sanguinária colonial que existiu é absurdo. A ideologia de higienização da sociedade foi fator fundamental para impingir sofrimentos adicionais à população pobre e escravizada que tentava se inserir socialmente após a abolição da escravatura e à Proclamação da República. O Brasil foi um país que nasceu com o modelo de apossamento de terras e a partir do momento que autoriza o acesso à terra, somente através da compra e venda, afasta pobres e negros desse direito, desse modo fez nascer um paradoxo existencial em relação ao direito de morar e se desenvolver plenamente. Assim, grande avanço do século XIX no Brasil, foi reconhecer que o direito de propriedade não pode ser perpétuo e absoluto, pois a concentração de terras nas mãos da população rica faz nascer uma desigualdade territorial descomunal, afetando diretamente a população carente. Assim, quando a função social da propriedade passou a ressignificar o conceito de propriedade, afirmando que toda e qualquer

legislação deve respeitar o crivo da função social, o caráter social foi tomando o espaço do nosso temeroso passado aristocrata existente no campo urbanístico.

A quarta conclusão que se retira diz respeito aos dois maiores momentos que o Brasil já viveu em relação às políticas de regularização fundiária. Sob essa ótica, a Constituição Federal de 1988 constituiu um capítulo próprio para a matéria, elencando o direito à moradia adequada a patamar constitucionalmente garantido no artigo 6º, no rol dos direitos sociais. O Brasil foi reconhecido internacionalmente como pioneiro em instituir políticas de regularização fundiária. O segundo momento, de maior importância para o Brasil, foi marcado através da Promulgação do Estatuto da Cidade, pois se trata de uma ferramenta primordial para regulamentar os preceitos constitucionais da função social da propriedade, e com certeza é um documento de significativa importância na seara urbanística. O referido estatuto prevê que todas as pessoas tenham o direito de morar adequadamente, amparando a população pobre do país em relação ao direito à cidade, suas diretrizes se mostram extremamente necessárias e eficientes para alcançar o direito humano à moradia adequada. Além disso, incluiu a regularização fundiária como uma diretriz da política urbana e deu a tal política muitos instrumentos jurídicos e urbanísticos.

A quinta conclusão que se retira é que a Lei 11.977/2009 foi inovadora e garantidora em instituir dois instrumentos, extremamente fundamentais para a seara urbanística brasileira. A referida Lei foi responsável por implantar o conceito de regularização fundiária plena, abarcando a segurança da posse da população de baixa renda, pensou efetivamente em trazer os pobres para dentro das cidades, buscando amparar até mesmo os assentamentos informais. Além, de instituir o maior programa habitacional que já existiu no Brasil, agraciando os pobres o direito de acessar a moradia adequada, já que dificilmente conseguem alcançar pelo mercado imobiliário. É verdade que houve críticas à localização de alguns conjuntos habitacionais produzidos pelo programa Minha Casa Minha Vida, mas é inegável a contribuição do programa para aplacar o déficit habitacional do país, que como bem observado, amparou milhares de brasileiros.

A sexta conclusão que se alcança diz respeito aos desmontes que estão acontecendo no Brasil em relação ao direito humano à moradia adequada, muito principalmente, após a promulgação do Novo Marco Legal da Terra. Sendo este, responsável por alterar amplamente o conceito de regularização fundiária plena existente na legislação anterior. A regularização fundiária foi reduzida à mera titulação, excluindo mecanismos até então fundamentais para a mitigação da especulação imobiliária e da mercantilização da terra. A Lei 13.465/2017 representa um enorme retrocesso em relação às políticas anteriormente adotadas, pois ela

rompe de forma efetiva com políticas que consagravam o direito à moradia adequada da população pobre do país.

A sétima conclusão que se retira, ao analisar a referida Lei, diz respeito às formas de regularização fundiária admitidos pela mesma Lei. Ao regulamentar a REURB-E, o legislador demonstra estar indo na contramão das diretrizes do Estatuto da Cidade e da Constituição Federal. De fato, a diretriz da Política Urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade aborda a possibilidade de REURB-S para a regularização fundiária e urbanização de ocupações irregulares ocupadas pela população de baixa renda, ou seja, àqueles que não conseguem acessar uma moradia pelo mercado imobiliário. Ao priorizar a REURB-E o legislador trai efetivamente a política urbanística brasileira e privilegia classes de maior renda, ampliando a desigualdade social. Dessa forma, acaba expondo mais uma nítida inconstitucionalidade da referida Lei.

A oitava conclusão é sobre os instrumentos das Zonas Especiais de Interesse Social. As ZEIS garantem que a população de baixa renda tenha acesso à moradia adequada, sendo importante, inclusive, para o afastamento da especulação imobiliária. Porém, o legislador da Lei 13.465/2017, ao tornar facultativo o gravame das ZEIS ameaça de forma iminente o direito à moradia adequada e o acesso à cidade da população de baixa renda. Deixando essas pessoas à mercê do mercado imobiliário especulativo. Outra facilitação para a proliferação de títulos de propriedade que acompanha a referida Lei Respeito ao Direito de Laje, isso expõe demasiadamente o interesse do legislador em produzir títulos de propriedade, aquecendo o mercado imobiliário especulativo e a financeirização ao invés de garantir a segurança da posse dessa população.

A nona conclusão é que a referida Lei rompe paradigmaticamente com todas as conquistas que o Brasil estava alcançando nos últimos vinte e um anos, pois ao adotar à mera produção de títulos de propriedade, demonstra que o país está cada vez mais se inserindo na malha internacional da financeirização e mercantilização da terra. Título de propriedade não é garantia de segurança da posse, no que se refere à população pobre que sofre constantemente com os avanços da especulação imobiliária e, portanto, com o conseqüente afastamento dessas pessoas dos centros urbanos, resulta na continuidade ao caos da higienização e dos processos de exclusão socioespacial no Brasil.

Em síntese, e em resposta ao meu problema de pesquisa, é possível concluir que o Brasil ao abrir mãos do paradigma da regularização fundiária plena e aderir à mera titulação, com a Lei 13.465/2017, demonstra o real interesse dos proponentes do texto legal, o qual seja o da adoção de mecanismos que facilitem a financeirização e mercantilização da terra no país.

A medida gera mais exclusão socioespacial, territorial e o agravante maior é que impacta primordialmente em todos os direitos e garantias constitucionalmente positivados. Ao privilegiar a distribuição de títulos de propriedade o legislador, paradoxalmente, fragiliza a segurança da posse da população de baixa renda, retrocedendo em termos históricos e vulnerabilizando muito especialmente o direito à moradia adequada e o direito à cidade no país.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Direitos fundamentais no Estado Constitucional Democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 217, p. 55–66, 1999.

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* 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 *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - HABITAT III. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1214–1246, 2017.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O papel dos planos diretores na tutela do direito à cidade. *In*: GAVIÃO FILHO, Anízio Pires; LEAL, Rogério Gesta (orgs.). **Coleção tutelas à efetivação de direitos indisponíveis**. Porto Alegre: FMP, 2016. p. 265–286. *E-book*. Disponível em: <https://fmp.edu.br/wp-content/uploads/2020/12/colecao-tutelas-a-efetivacao.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. *In*: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: DelRey, 2001.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; BERNI, Paulo Eduardo; PEREIRA, Pedro. O paradoxo da Covid-19 nas periferias: a retomada da cultura associativa como forma de resistência à necropolítica. **Observatório das Metrôpoles**: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, Porto Alegre, as metrôpoles e a Covid-19: dossiê nacional, p. 1–9, 2019.

ARAÚJO, Alexandra Fuchs de; LIMA, Paulo de Araújo Mendes. A lei nº 13.465/2017 e o direito à moradia: novos caminhos para a tutela de antigos direitos. *In*: CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (orgs.). **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana**: estudos sobre a lei nº 13.465/2017. São Paulo: Almedina, 2019. *E-book*.

ARQUIVOS FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. *In*: IBDU. 2019. Disponível em: <https://wp.ibdu.org.br/tag/funcao-social-da-propriedade/>. Acesso em: 7 set. 2021.

BALBIM, Renato. **A nova agenda urbana e a geopolítica das cidades**. *In*: COSTA, Marco Aurélio; THADEU, Marcos; FAVARÃO, Cesar B. (orgs.). *A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Brasília, DF: Ipea, 2018. p. 13–28. *E-book*. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180529\\_a\\_nova\\_agenda\\_urbana\\_e\\_o\\_brasil.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180529_a_nova_agenda_urbana_e_o_brasil.pdf). Acesso em: 10 out. 2021.

BAPTISTA, Mariana Moreira Tangari. Dez anos do Código Civil. *In*: ARAÚJO, Irapuã (ed.). **10 anos do Código Civil**: aplicação, acertos, desacertos e novos rumos. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. (Aperfeiçoamento de Magistrados, v. 13). v. 2, p. 44–53. *E-book*. Disponível em:

[https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/13/volumeII/10anosdocodigocivil\\_volumeII.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/13/volumeII/10anosdocodigocivil_volumeII.pdf). Acesso em: 1 jun. 2021.

BENATTI, José Heder. **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e o uso dos recursos naturais no imóvel rural**. 2003. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2003.

BEVILAQUA, Juliana. “Moradia é mais que quatro paredes”, diz vice-presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. **GauchaZH**, Porto Alegre, 16 ago. 2016. Pioneiro: política. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/politica/noticia/2016/08/moradia-e-mais-que-quatro-paredes-diz-vice-presidente-do-instituto-brasileiro-de-direito-urbanistico-7277658.html>. Acesso em: 2 nov. 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. **Constituição Política do império do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Manda observar a Constituição Política do Imperio, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Brasília, DF: Presidência da República, 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 2 set. 2021. doc. eletrônico.

BRASIL. **Direito à moradia adequada**. Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. (Por uma cultura de direitos humanos). Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH\\_moradia\\_final\\_internet.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf). Acesso em: 9 out. 2021.

BRASIL. **Lei dos Sexagenários**. Brasília, DF, 2016. Arquivo Nacional MAPA: Memória da administração pública brasileira. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/280-lei-dos-sexagenarios>. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. **Ministério das cidades: gestão ministro Alexandre Baldy**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2018/06-06-18-audiencia-publica/apresentacao-ministerio-das-cidades/view>. Acesso em: 7 nov. 2020.

BRASIL. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Habitação; Ministério das Cidades; IPEA, 2014. *E-book*. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3298/1/Pesquisa%20de%20satisfa%C3%A7%C3%A3o%20dos%20benefici%C3%A1rios%20do%20Programa%20Minha%20Casa%20Minha%20Vida.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Brasília, DF, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 dez. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 22.785, de 31 de maio de 1933**. Vêda o resgate dos aforamentos de terrenos pertencentes no domínio da União e da outras providencias. Brasília, DF, 1933. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d22785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d22785.htm). Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Brasília, DF, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del058.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del058.htm). Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília, DF, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm). Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei de 7 de novembro de 1831**. Declara livres todos os escravos vindos de fora do Imperio, e impõe penas aos importadores dos mesmos escravos. Brasília, DF, 1831. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM-7-11-1831.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-7-11-1831.htm). Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850**. Estabelece medidas para a repressão do trafico de africanos neste Imperio. Brasília, DF, 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim581.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm). Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília, DF, 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm). Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871**. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daquelles filhos menores e sobre a libertação annul de escravos..... Brasília, DF, 1871. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim2040.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2040.htm). Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, DF, 1916. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em: 1 jul. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 3.270, de 28 de setembro de 1885**. Regula a extinção gradual do elemento servil. Brasília, DF, 1885. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM3270.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3270.htm). Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888**. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Brasília, DF, 1888. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim3353.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm). Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 9 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 4 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Medida provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Brasília, DF, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm). Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. **Regularização Fundiária Urbana**: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2013. *E-book*. Disponível em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/files/2014/06/Cartilha-lei-11977-Regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundiaria.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRUNO FILHO, Fernando G. **Princípios de direito urbanístico**. Porto Alegre: Fabris, 2015.

BURGOS, Ana Lucia Alencar. **Um enfoque de gênero na política urbana no Brasil: avanços e contradições**. Curitiba: Appris, 2021.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015. (Coleção Temas fundamentais do direito).

CARVALHO, João Daniel Antunes Cardoso do Lago. O tráfico de escravos, a pressão inglesa e a lei de 1831. **Revista Heera**, Juiz de Fora, v. 7, n. 13, p. 95–114, 2012.

CAVALCANTE, José Luiz. A lei de terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. **Revista Histórica**, São Paulo, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/>. Acesso em: 11 ago. 2020.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; MACHADO, Denise Barcellos Pinheiro. Construções normativas na cidade standard: vulnerabilidades e sustentabilidade. **Conpedi Law Review**, Florianópolis, v. 1, n. 11, p. 137–148, 2015.

CEREJO, Lucas; REGUEIRA, Chico. Sem renda e sem emprego, pessoas são obrigadas a viver nas ruas do Rio. **G1**, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/03/24/sem-renda-e-sem-emprego-pessoas-sao-obrigadas-a-viver-nas-ruas-do-rio.ghtml>. Acesso em: 25 set. 2021.

COLÉGIO REGISTRAL IMOBILIÁRIO DE MINAS GERAIS. **Procurador-geral da República questiona lei sobre regularização fundiária rural e urbana**. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://corimg.org/procurador-geral-da-republica-questiona-lei-sobre-regularizacao-fundiaria-rural-e-urbana/>. Acesso em: 30 set. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório nº 71/12**: petição P-1073-05: moradores do conjunto habitacional “Barão de Mauá” admissibilidade. Washington: CIDH, 2012. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/admisibilidades.asp?Year=2012>. Acesso em: 3 nov. 2020.

CONSELHO EMPRESARIAL BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Nova agenda urbana é aprovada no Habitat III**. Rio de Janeiro, 2020. CEBDS. Disponível em: <https://cebds.org/nova-agenda-urbana-e-aprovada-no-habitat-iii/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

COTA, Luiz Gustavo Santos. Não só “para inglês ver”: justiça, escravidão e abolicionismo em Minas Gerais. **História Social**, Campinas, v. 2, n. 21, p. 65–92, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Estado democrático e social de direito. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (orgs.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. (Tomo 2: Direito administrativo e constitucional). Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/70/edicao-1/estado-democratico-e-social-de-direito>. Acesso em: 5 jun. 2020.

DEMIRDJIAN, Stephanie. Chaves para pensar a moradia como um direito e não uma mercadoria na era da “financeirização”. *In*: LABCIDADE. São Paulo, 6 ago. 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/chaves-para-pensar-a-moradia-como-um-direito-e-nao-uma-mercadoria-na-era-da-financeirizacao/>. Acesso em: 2 out. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; SOUZA, Clara de Cirqueira de. A regularização fundiária urbana na lei nº 13.465/2017: análise da adequação de seus instrumentos à política urbana constitucional. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Florianópolis, v. 5, n. 1, p. 83–103, 2019.

DINIZ, Mônica. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. **Revista Histórica**, São Paulo, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/>. Acesso em: 5 ago. 2021.

FARIAS, Talden. Os 40 anos da lei de parcelamento do solo. **Conjur**, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-21/ambiente-juridico-40-anos-lei-parcelamento-solo>. Acesso em: 4 set. 2021.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (orgs.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: DelRey, 2006. p. 3–24.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. **Urbana**, Venezuela, v. 7, n. 30, p. 43–59, 2002.

FERNANDES, Edésio. Os programas de regularização. *In*: ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* (orgs.). **Regularização da terra e da moradia**: o que é e como implementar. São Paulo: Instituto Pólis, 2002. p. 15–16. *E-book*. Disponível em: [suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/Cartilha-REGULARIZACAO-DA-TERRA-E-DA-MORADIA-O-QUE-E-E-COMO-IMPLEMENTAR.pdf](http://suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/Cartilha-REGULARIZACAO-DA-TERRA-E-DA-MORADIA-O-QUE-E-E-COMO-IMPLEMENTAR.pdf). Acesso em: 14 out. 2021.

FERNANDES, Edésio. Princípios, bases e desafios de uma política nacional de apoio à regularização fundiária sustentável. *In*: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (orgs.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 309–363.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (org.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FERRAZ, Adilson Abreu Dallari. **Estatuto da Cidade**: comentários à Lei federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2010.

FREITAS, Luiz Fernando Calil de. **Direitos fundamentais**: limites e restrições. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2007.

GOMES, L. **Escravidão**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019. (Uma história da escravidão no Brasil, v. 1)

GONÇALVES, Ana Luiza Vieira; RIZEK, Cibele Saliba. Lei nº 13.465: a regularização fundiária no Brasil e suas novas injunções. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, São Carlos, v. 18, p. 1–16, 2020.

GUERRAS DO BRASIL.DOC. Direção: Luiz Bolognesi. [S. l.]: Netflix, 2018. 1 vídeo Disponível em: <https://www.netflix.com/br/title/81091385>. Acesso em: 3 jun. 2021.

HABITAT PARA HUMANIDADE: BRASIL. **Uma moradia digna e adequada é o que precisamos nesta pandemia**. Recife, 2020. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/uma-moradia-digna-e-adequada-e-o-que-precisamos-nesta-pandemia/>. Acesso em: 30 out. 2020.

HOBBSAWM, Eric. **A era das revoluções**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

HOSHINO, Camilla; HOSHINO, Thiago. “**Moradia se tornou sinônimo de mercadoria**”, diz a ex-relatora da ONU Raquel Rolnik. Curitiba, 2016. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2016/08/16/moradia-se-tornou-sinonimo-de-mercadoria-diz-a-ex-relatora-da-onu-raquel-rolnik>. Acesso em: 2 out. 2021.

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Painel de indicadores**. Rio de Janeiro, 2021. IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores.html?view=default>. Acesso em: 25 set. 2021.

LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NO BRASIL. Direção: Cláudio Carvalho. Bahia: Ead Uesb, 2019. 1 vídeo (26 min 05 seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WS10UTK8qr8>. Acesso em: 4 set. 2021.

LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira. Regularização fundiária urbana em áreas ambientalmente protegidas. In: CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (org.). **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana**: estudos sobre a lei nº 13.465/2017. São Paulo: Almedina, 2019. *E-book*.

MELLO, Cláudio Ari. **Direito constitucional e direito fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MELLO, Henrique Ferraz Corrêa de. Regularização fundiária inominada urbana. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 74, Coleção: Revista de Direito imobiliário, p. 25–141, 2013.

MIRANDA, Melina Machado. O serviço social na Defensoria Pública do Estado de São Paulo: arranjos, fronteiras e potências interdisciplinares para a garantia de direitos. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 13, p. 35–60, 2018.

MONTEIRO, Vitor de Andrade. **Fundamentalidade e efetividade do direito humano à moradia adequada**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2014.

MORAES, Ricardo Quartim de. A evolução histórica do estado liberal ao estado democrático de direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 51, n. 204, p. 269–285, 2014.

NOZOE, Nelson. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil Colônia. **Revista EconomiA**, Brasília, DF, v. 7, n. 3, p. 587–605, 2006.

NUNES, Cicília Araújo. **Regularização fundiária e o direito à moradia adequada: construção social da regularização fundiária urbana**. Uberlândia: LAECC, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. Paris, 1948. <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 31 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova agenda urbana**. Quito: Secretariado da Habitat III, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>. Acesso em: 19 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050**. Brasil, 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>. Acesso em: 1 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório anual: Brasil 2020**. Rio de Janeiro: ONU, 2021. Disponível em: <https://publicacionesonuhabitat.org/brasil/RELATORIO-ANUAL-2020.pdf>. Acesso em: 25 set. 2021.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. *In*: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edesio (orgs.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 17–39.

OSÓRIO, Ligia. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850**. Campinas: Unicamp, 1996.

PESSANHA, Paloma Rocha Douat. 10 anos do Código Civil: aplicação, acertos, desacertos e novos rumos. *In*: ARAÚJO, Irapuã (ed.). **10 anos do Código Civil: aplicação, acertos, desacertos e novos rumos**. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. (Aperfeiçoamento de Magistrados, v. 13). v. 2, p. 124–132. *E-book*. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/13/volumeII/10anosdocodigocivil\\_volumeII.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/13/volumeII/10anosdocodigocivil_volumeII.pdf). Acesso em: 1 set. 2021.

PINA, Rute. **Raquel Rolnik: “A captura da política habitacional pela lógica financeira é perversa”**. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/05/28/raquel-rolnik-a-captura-da-politica-habitacional-pela-logica-financieira-e-perversa>. Acesso em: 1 out. 2021.

PINHEIRO, Naiara Suelem; CUNHA, Paulo Roberto. A função social da propriedade rural e sua dimensão ambiental. **Revista Direito**, Jundiaí, v. 15, n. 22, p. 28–45, 2015.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria geral da Constituição e direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

PINTO, Luiz Fernando de Andrade. Direito de Propriedade. *In*: ARAÚJO, Irapuã (ed.). **Direitos reais**. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. (Aperfeiçoamento de Magistrados, v. 16). p. 75–86. *E-book*. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais\\_integra.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais_integra.pdf). Acesso em: 30 ago. 2021.

PROVEDORIA DOS DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA. **Compilação de instrumentos internacionais de direitos**. Timor-Leste: UNDP, 2009. *E-book*. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

QUEIROZ FILHO, Alfredo Pereira de. Sobre as origens da favela. **Mercator**, Fortaleza, v. 10, n. 23, p. 33–48, 2011.

QUEIROZ, Cristina M. M. **Direitos fundamentais: teoria geral**. Coimbra: Coimbra, 2002. (Teses e monografias / Faculdade de Direito da Universidade do Porto, v. 4).

RIBEIRO, Alyson Fernando Alves. A “nova” lei de terras do Brasil (lei nº 13.465, de 11 de setembro de 2017) e a (re)produção dos conflitos pela terra, na Amazônia Rondoniense. *In*: XIII ENANPEGE, 2019, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2019. p. 1–13. Disponível em: [http://www.enanpege.ggf.br/2019/resources/anais/8/1562636165\\_ARQUIVO\\_artigoenanpege2019.pdf](http://www.enanpege.ggf.br/2019/resources/anais/8/1562636165_ARQUIVO_artigoenanpege2019.pdf). Acesso em: 14 out. 2021.

RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. (Coleção Metrôpolis).

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Fapesp, 1997.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. **Respostas ao Questionário sobre “Segurança da Posse”**: apresentado pela Relatora Especial sobre Moradia Adequada, Raquel Rolnik. Genebra: Permanent Mission of Brazil to the United Nations Office and other International Organizations in Geneva, 2013. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2013/08/ResponseBrasil25.06.13.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2021.

ROSEMBAK, Marisa Balbi. Os dez anos de vigência do Código Civil. *In*: ARAÚJO, Irapuã (ed.). **10 anos do Código Civil: aplicação, acertos, desacertos e novos rumos**. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. (Aperfeiçoamento de Magistrados, v. 13). v. 2, p. 54–59. *E-book*. Disponível em:

[https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/13/volumeII/10anosdocodigocivil\\_volumeII.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/13/volumeII/10anosdocodigocivil_volumeII.pdf). Acesso em: 1 jul. 2021.

RUBIO, David Sanchez. Uma perspectiva crítica sobre democracia e direitos humanos. **Grupo Nacional de Membros do Ministério Público**, [s. l.], 2013. Disponível em: <http://www.gnmp.com.br/publicacao/171/uma-perspectiva-critica-sobre-democracia-e-direitos-humanos>. Acesso em: 5 set. 2020.

SALEME, Edson Ricardo; BONAVIDES, Renata Soares. “Da Regularização Fundiária no Espaço Urbano”. In: CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (org.). **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana: estudos sobre a lei nº 13.465/2017**. São Paulo: Almedina, 2019. *E-book*.

SALVADOR, Frei Vicente. **História do Brasil: 1500-1627**. São Paulo: Melhoramentos, 1965. *E-book*. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bn000138.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Construindo as epistemologias do sul: antologia social**. Buenos Aires: Clacso, 2018. (Antologias do pensamento social latino-americano e caribenho, v. 1). *E-book*. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.2307/j.ctvt6rkt3>. Acesso em: 10 out. 2021.

SANTOS, Boaventura de Souza. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 48, p. 11–32, 1997. p. 12.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SAULE JUNIOR, Nelson. Instrumentos de monitoramento do direito humano à moradia adequado. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edesio (orgs.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: DelRey, 2006. p. 215–244.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016. *E-book*. Disponível em: [https://www.companhiadasletras.com.br/sala\\_professor/pdfs/CadernoAtividadesBrasil-umabiografia.pdf](https://www.companhiadasletras.com.br/sala_professor/pdfs/CadernoAtividadesBrasil-umabiografia.pdf). Acesso em: 16 set. 2021.

SILVA, Cristiane Afonso Soares. O direito de propriedade sob o prisma da Constituição Federal de 1988. **Águia: Revista Científica da FENORD**, Minas Gerais, v. 2, p. 88–98, 2012. p. 90.

SILVA, Renan Luiz dos Santos da. Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465/2017: aspectos gerais e inovações. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 131–144, 2018.

TIERNO, Rosane de Almeida. A Incidência da lei federal 13.465/2017 no processo de revisão dos planos diretores. *In*: CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (org.). **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana**: estudos sobre a lei nº 13.465/2017. São Paulo: Almedina, 2019. *E-book*.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (org.). **Housing rights legislation**: review of international and national legal instruments. Nairobi: Un-Habitat, 2002. (Series of publications in support of the global campaign for secure tenure, v. 5). Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HousingRightsen.pdf>. Acesso em: 18 out. 2020.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann; PRESTES, Vanêssa Buzelato. **Direito urbanístico**. São Paulo: Verbo Jurídico, 2009.

WALDMAN, Ricardo Libel Waldman Libel; SAMPAIO, Vanessa Bueno. O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 9, n. 1, p. 59–85, 2019.

WESTIN, Ricardo. Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios. **Agência Senado**, Brasília, DF, n. 71, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>. Acesso em: 11 ago. 2021.

ZAGREBELSKI, Gustavo. **El derecho dúctil**: ley, derechos, justicia. 10. ed. Torino: Trotta, 2011.