

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE – UNESC**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**MESTRADO EM DIREITO**

**MARCIO TEZA DE BONA**

**CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA A PARTIR  
DO TERMO TERRITORIAL COLETIVO**

**CRICIÚMA**

**2025**

**MARCIO TEZA DE BONA**

**CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA A PARTIR  
DO TERMO TERRITORIAL COLETIVO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado em Direito, Área de Concentração em Direitos Humanos e Sociedade, Linha de Pesquisa em Direitos Humanos, Cidadania e Novos Direitos, Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Ribeiro Preve.

**CRICIÚMA**

**2025**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

D287c De Bona, Márcio Teza.

Concretização do direito humano à moradia adequada a partir do termo territorial coletivo / Márcio Teza De Bona. - 2025.

178 p. : il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Direito, Criciúma, 2025.

Orientação: Daniel Ribeiro Preve.

1. Direito à moradia. 2. Habitação. 3. Termo Territorial Coletivo. 4. Direitos humanos. I. Título.

CDD 23. ed. 342.1254

Bibliotecária Eliziane de Lucca Alosilla - CRB 14/1101  
Biblioteca Central Prof. Eurico Back - UNESC


**MARCIO TEZA DE BONA**

**“CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA A PARTIR DO TERMO TERRITORIAL COLETIVO”**


Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Criciúma, 31 de março de 2025.

**BANCA EXAMINADORA**


Documento assinado digitalmente  
 DANIEL RIBEIRO PREVE  
Data: 10/04/2025 21:38:44 -0300  
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Daniel Ribeiro Preve  
(Presidente e Orientador - PPGD/UNESC)

Documento assinado digitalmente  
 MARIA CLAUDIA DA SILVA ANTUNES DE SOUZA  
Data: 04/04/2025 17:03:26 -0300  
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dra. Maria Cláudia da Silva  
Antunes de Souza  
(Membro externo - UNIVALI)

Prof. Dra. Débora Ferrazzo  
(Membro Suplente - PPGD/UNESC)

  
Prof. Dr. Gustavo Silveira Borges  
(Membro - PPGD/UNESC)

Documento assinado digitalmente  
 MARCIO TEZA DE BONA  
Data: 02/04/2025 13:59:56 -0300  
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Marcio Teza de Bona  
(Mestrando)

  
Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira  
Coordenador PPGD

À memória de meu pai, Valdir de Bona, pelo exemplo de vida que me deixou.

O presente trabalho foi realizado com apoio da bolsa PROSUC/CAPES, na modalidade taxa.

## **AGRADECIMENTOS**

Às professoras e aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (PPGD/UNESC), pela gentil convivência e os valiosos ensinamentos.

Ao meu orientador, professor Daniel Ribeiro Preve, que compreendeu o meu ritmo e teve a paciência e habilidade necessárias para me conduzir e auxiliar na desafiadora jornada do Mestrado, especialmente depois de tantos anos afastado da Universidade.

À professora Johana Cabral, pela fundamental contribuição metodológica na fase final da presente dissertação.

Aos meus colegas discentes, que caminharam em conjunto neste processo.

Aos meus familiares, pelo apoio e compreensão diante das inúmeras ausências e renúncias.

Às minhas queridas amigas, Ingi Klein, Marina Ferreira e Marja Feuser, e aos meus estimados amigos, Guido Feuser, Danilo Silva, Ricardo Luz, Júlio Bernardes e Júlio Lopes, por todo o incentivo!

“Habitação acessível muitas vezes é inadequada; e habitação adequada muitas vezes não é acessível.”

**Rayane Michelli Ferretti Moraes**

Oficial Nacional para o Brasil na ONU-Habitat

## RESUMO

O déficit habitacional trata-se de um problema social grave. Ele se caracteriza tanto por famílias que não têm acesso à habitação, quanto em virtude da precariedade das moradias existentes. Em razão da incapacidade de os programas de habitação popular suprirem a crescente demanda, somada à falta de qualidade das unidades entregues, o direito à moradia não alcançou a efetividade esperada. Por sua vez, a regularização fundiária urbana (Reurb) não confere efetiva segurança da posse, pois foca na titulação individual da propriedade, deixando os moradores suscetíveis ao assédio do capital imobiliário. O Termo Territorial Coletivo – TTC surge, então, como uma alternativa promissora, com potencial de promover a desejada proteção possessória. O presente estudo trata do direito humano à moradia adequada. O problema de pesquisa busca averiguar em que medida o TTC pode contribuir para a promoção do direito humano à moradia adequada no Brasil em favor de famílias de baixa renda, cujas habitações situam-se em assentamentos urbanos informais. A hipótese aventada é a de que o TTC, conforme o modelo que está sendo construído para o cenário brasileiro a partir de experiências internacionais, contribui para a concretização do direito humano à moradia adequada, protegendo a posse das moradias e incrementando o acesso aos demais direitos. O objetivo geral é o de analisar a aplicabilidade e a eficácia do Termo Territorial Coletivo na promoção do direito humano à moradia adequada em favor de populações de baixa renda, cujas habitações situam-se em núcleos urbanos informais. Os objetivos específicos, são: apresentar o conteúdo do direito humano à moradia adequada; perquirir sobre a produção do espaço urbano, especialmente quanto à influência da lógica capitalista e intervenção estatal a partir das políticas públicas de habitação e regularização fundiária; e analisar a aplicabilidade e eficácia do TTC na promoção do direito humano à moradia adequada. A pesquisa está vinculada à área de concentração Direitos Humanos e Sociedade e à linha de pesquisa Direitos Humanos, Cidadania e Novos Direitos. Foram utilizados o método de abordagem dedutivo, o método de procedimento monográfico e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Concluiu-se que o TTC contribui para com a promoção do direito humano à moradia adequada, especialmente sob a perspectiva da segurança da posse, afigurando-se um importante instrumento de efetivação da dignidade da pessoa humana.

**Palavras-chave:** direitos humanos; habitação; moradia adequada; Termo Territorial Coletivo.

## ABSTRACT

The housing deficit is a serious social problem. It is characterized both by families that do not have access to housing and by the precariousness of existing housing. Due to the inability of popular housing programs to meet the growing demand, coupled with the lack of quality of the units delivered, the right to housing has not achieved the expected effectiveness. In turn, urban land regularization (Reurb) does not provide effective tenure security, as it focuses on individual property titles, leaving residents vulnerable to the harassment of real estate capital. The collective territorial agreement has therefore emerged as a promising alternative with the potential to promote the desired tenure security. This study deals with the human right to adequate housing. The research problem is to determine the extent to which the collective territorial agreement can contribute to the promotion of the human right to adequate housing in Brazil for low-income families whose homes are located in informal urban settlements. The hypothesis is that the collective territorial agreement, according to the model built for the Brazilian scenario based on international experiences, contributes to the realization of the human right to adequate housing, protecting housing tenure and increasing access to other rights. The general objective is to analyze the applicability and effectiveness of the collective territorial agreement in promoting the human right to adequate housing for low-income populations whose homes are located in informal urban centers. The specific objectives are: to present the content of the human right to adequate housing; to study the production of urban space, especially with regard to the influence of capitalist logic and state intervention based on public housing and land regularization policies; and to analyze the applicability and effectiveness of the collective territorial agreement in promoting the human right to adequate housing. The research is linked to the human rights and society concentration area and the Human Rights, Citizenship and New Rights research line. The deductive approach method, the monographic procedure method, and the bibliographic and documentary research techniques were used. It was concluded that the collective territorial agreement contributes to the promotion of the human right to adequate housing, especially from the perspective of security of tenure, making it an important instrument for the realization of human dignity.

**Keywords:** human rights; housing; adequate housing; collective territorial agreement.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Crescimento dos CLT's nos EUA, a partir da década de 1970, mediante o movimento do modelo para as cidades.....	112
Figura 2 – Plano de Desenvolvimento do <i>Distrito Caño Martín Peña</i> .....	117
Figura 3 – Vista aérea do <i>Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña</i> .....	118
Gráfico 1 – Favelas no Brasil, em 2010 e 2022, segundo o IBGE.....	67
Gráfico 2 – Investimentos em habitação e distribuição para faixa de 0 a 3 salários-mínimos, nos anos de 2002, 2007, 2008 e 2009.....	80
Tabela 1 – Previsão do direito à moradia em normativas internacionais.....	42

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIES	Áreas de Especial Interesse Social
ATHIS	Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CGFNHIS	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CHISAM	Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CLT	<i>Community Land Trust</i>
COHAB	Companhia de Habitação
ComCat	Comunidades Catalisadoras
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
CTBL	<i>Community Land Trust Bruxelles</i>
DREI	Diretoria Nacional de Registro Empresarial e Integração
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FCP	Fundação Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGHab	Fundo Garantidor de Habitação Popular
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNJ	Fundo Nacional Judaico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICE	<i>Institute for Community Economics</i>
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto de Transmissão Causa Mortis ou Doação
MIDR	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
NCI	<i>New Communities Inc</i>
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PF	Polícia Federal
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLHIS	Planos Locais de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNH	Plano Nacional de Habitação
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STF	Supremo Tribunal Federal
TTC	Termo Territorial Coletivo
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 O DIREITO À MORADIA ADEQUADA.....	22
2.1 Constituição histórica dos direitos humanos e fundamentais.....	22
2.2 A internacionalização normativa do direito à moradia adequada.....	36
2.3 A moradia adequada e o cenário brasileiro.....	51
3 PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	59
3.1 Agentes produtores do espaço urbano e a lógica capitalista.....	59
3.2 Políticas públicas habitacionais.....	69
3.3 Regularização fundiária urbana.....	89
4 O TERMO TERRITORIAL COLETIVO – TTC.....	102
4.1 Origens e expansão.....	102
4.2 Características jurídicas do Termo Territorial Coletivo.....	118
4.3 O Termo Territorial Coletivo como instrumento de efetivação do direito humano à moradia adequada.....	138
5 CONCLUSÃO.....	148
REFERÊNCIAS.....	154

## 1 INTRODUÇÃO

O problema do déficit habitacional apresenta dimensão global e tem se tornado cada vez mais preocupante, especialmente diante do crescimento desordenado das cidades. Em 2022 faltava no Brasil mais de seis milhões de moradias. Esse número cresceu 4,2% em comparação ao ano de 2019 (Mansur, 2024).

Enquanto isso, nos últimos anos, a quantidade de imóveis residenciais urbanos desocupados tem aumentado significativamente. Na cidade de São Paulo/SP, esse número representa doze vezes o total de pessoas em situação de rua. Ou seja, são 588.978 domicílios sem moradores, ao mesmo tempo em que 48.261 pessoas estão vivendo nas ruas (Bittencourt, 2023). Em Florianópolis/SC, por exemplo, há em torno de 15 mil imóveis desocupados (Rohde, 2024).

Além do déficit de moradias, ainda se verifica o aumento significativo da pressão demográfica nos espaços urbanos. Em nível global, atualmente 55% da população vive nas cidades, ocupando menos de 3% da superfície do planeta. A tendência, segundo a ONU-Habitat, é que esse percentual passe para 68% até 2050 (Saraiva, 2022).

Ainda em relação ao contexto nacional, em 2022, do total de 203,1 milhões de pessoas da população brasileira, 177,5 milhões, ou seja, 87,4%, residiam em áreas urbanas, enquanto 25,6 milhões viviam em áreas rurais. Em relação ao ano de 2010, quando o grau de urbanização foi de 84,4%, houve aumento de 16,6 milhões de pessoas morando em áreas urbanas e queda de 4,3 milhões das que vivem em áreas rurais. Entre 2010 e 2022, em áreas urbanas, a população passou a crescer no ritmo de 0,82% ao ano, enquanto em áreas rurais, retomou o ritmo de aceleração de perda, chegando a -1,27%. Os maiores percentuais de população urbana foram observados nas regiões Sudeste (94,44%) e Centro-Oeste (91,35%), seguidas das regiões Sul (88,24%), Norte (78,47%) e Nordeste (77,64%), reveladoras da forte urbanização nesses locais (Siqueira; Brito, 2024).

A população rural, pela primeira vez, apresentou decréscimo em todas as regiões do Brasil. A Região Norte, a qual havia registrado crescimento de 8,07% entre 2000 e 2010, passou a apresentar perda de 11,02%. O mesmo ocorreu na Região Centro-Oeste, a qual apresentara um crescimento de 2,03% da população

rural entre 2000 e 2010 e, no período entre 2010 e 2022, teve perda de 10,59% (Siqueira; Brito, 2024). Ao mesmo tempo, o Censo Demográfico de 2022 identificou 12.348 favelas e comunidades urbanas no Brasil, onde vivem 16.390.815 pessoas, o que equivale a 8,1% da população do país. Em 2010, foram localizadas 6.329 favelas e comunidades urbanas, nas quais residiam 11.425.644 pessoas, ou seja, 6,0% da população do país naquele ano (Bello, 2024).

Consoante a Fundação João Pinheiro, no ano de 2016, o número de domicílios urbanos inadequados no Brasil era de 22.658.711. Em 2017, esse número subiu para 23.295.251. No ano de 2018, contudo, diminuiu para 23.276.249 e, em 2019, novamente cresceu para 24.474.449. Só nesse último ano de 2019, mais de 22 milhões de domicílios apresentaram ao menos um tipo de irregularidade – seja por inadequação de infraestrutura urbana, edilícia ou fundiária urbana (Goulart, 2024).

A problemática do grave déficit habitacional afeta especialmente a parcela mais pobre da população, que ainda tem que enfrentar a precariedade dos serviços públicos, como: transporte, saúde, educação, desemprego ou baixos salários, violência, degradação do meio ambiente e segregação socioespacial.

A supervalorização do solo urbano, um dos fatores que concorre para dificultar o acesso à terra – e, por sua vez, à moradia –, é intensificado pela atuação do mercado imobiliário, gerando um processo de mercantilização. Isso contribui para que a população de baixa renda não consiga acessar imóveis nesses locais, forçando-a a se estabelecer em áreas distantes dos centros, geralmente nas periferias, originando os chamados “bolsões de pobreza”.

Se não bastasse, também a influência que o mercado exerce sobre o gestor público contribui para o cenário, ao ponto de as políticas públicas urbanas, tendencialmente, privilegiarem investimentos em infraestrutura e melhorias em áreas de notório potencial imobiliário, não conferindo o mesmo tratamento às regiões periféricas, formadas por favelas e demais núcleos informais. Trata-se de um processo que acarreta a divisão da cidade, arrastando muitas pessoas para a informalidade habitacional, fomentando a segregação socioespacial e agravando a crise urbana.

No que diz respeito propriamente à produção de moradias de interesse social, o Estado brasileiro exerce forte protagonismo nesse setor. Hoje menos

usuais, as remoções forçadas já fizeram parte da tática de erradicação de assentamentos urbanos informais, deslocando os moradores desses locais para regiões mais afastadas dos centros, para que ocupassem conjuntos habitacionais construídos pelo governo. Isso acarretava uma espécie de política habitacional higienista, a qual atendia o interesse do mercado imobiliário e abria espaço para a expansão das fronteiras da “cidade formal”.

Diante desse contexto, importa pontuar que o direito à moradia não se restringe a apenas possuir um espaço físico de abrigo – como, em geral, acontece nos projetos habitacionais populares. Tanto que, para uma moradia ser tida como adequada, concorrem outros elementos, indispensáveis ao bem-estar e à qualidade de vida das pessoas, como, por exemplo: serviços públicos essenciais, segurança da posse, custo acessível da moradia, identificação cultural com o território, mobilidade, emprego, dentre outros.

É por isso que a definição de moradia adequada envolve elementos que vão além de meras características físicas e geográficas, pois reflete na satisfação de outras exigências, que se inserem no contexto da cidade, em uma ampliação que abrange serviços e facilidades indispensáveis ao atendimento das necessidades mais usuais da população.

Nesse passo, um aspecto de fundamental importância para a edificação do direito à moradia adequada é a segurança possessória. Essa garantia demanda atuação em prol da construção de um arranjo que envolva a conformação de elementos jurídicos e sociais, perpassando pela própria atuação do Estado, no sentido de conferir legitimidade e proteção a esse direito.

A construção de uma estrutura formal de proteção à posse de ocupantes de favelas e comunidades urbanas dialoga diretamente com o grave problema da irregularidade fundiária desses assentamentos urbanos informais. Assim, é fundamental a construção de uma política de regularização fundiária no Brasil, que acolha essa realidade e legalize o vínculo que une moradores aos territórios ocupados, promovendo adequações legislativas e inovações em termos de uso da propriedade urbana, especialmente sob a perspectiva da função social da posse.

O modelo implantado pela Lei nº 13.465/2017 – atual marco legislativo da regularização fundiária urbana – aposta na concessão do título individual de proprietário como paradigma regulatório de assentamentos urbanos informais. A

partir dessa opção, o legislador fomenta um processo de mercantilização, no qual o valor natural de uso da terra é substituído pelo de troca (Lefebvre, 2006). Isso impacta diretamente na proteção do direito à moradia sob a perspectiva da posse, pois a terra é convertida em ativo imobiliário, em um movimento que subverte sua função social.

Isso porque, todo um conjunto de consequências negativas poder advir da regularização, como o aumento do valor dos imóveis e aluguéis, o impacto no custo de vida e o próprio assédio do mercado imobiliário, sempre à procura de novas áreas para expandir. Nesse último caso, é possível que os moradores, em sua maioria hipossuficientes técnicos e econômicos, de posse dos títulos de propriedade, sejam levados a alienar seus terrenos por valores inclusive abaixo do preço de mercado, restando como saída se deslocarem para regiões ainda mais periféricas, onde os preços da terra e dos aluguéis acabam sendo mais acessíveis.

Diante desse contexto de fragilização da posse, marcado pelo potencial de apropriação do território pelo mercado imobiliário – o qual vislumbra, na titulação fundiária, uma facilidade –, é fundamental promover a construção de alternativas de apropriação do território, que protejam os seus moradores, legítimos possuidores, do nefasto processo de mercantilização da terra.

Desse modo, o Termo Territorial Coletivo – TTC desponta como uma dessas alternativas. Trata-se do modelo brasileiro construído a partir do *Community Land Trust – CLT*, surgido nos Estados Unidos na década de 1960, e do *Fideicomiso de la Tierra de Caño Martín Peña*, implantando no ano de 2004, em Porto Rico.

Esse modelo está sendo introduzido no Brasil a partir de um movimento pioneiro desenvolvido na Cidade do Rio de Janeiro (Origem..., 2022). O TTC é marcado por uma perspectiva inovadora de acesso à moradia, pois parte da premissa de que a terra deve ser gerida de forma coletiva, a partir da separação entre a propriedade do solo e a propriedade das habitações individuais. Para tanto, esse modelo instrumentaliza a constituição de uma pessoa jurídica – como uma associação civil –, que será a proprietária do terreno, enquanto que, às pessoas da comunidade, será conferido o direito real de superfície sobre a área em que erguidas suas habitações (Antão; Ribeiro, 2018).

Embora inovador, o Termo Territorial Coletivo – TTC ainda não dispõe de regulamentação específica no ordenamento jurídico brasileiro, restringindo-se a

previsões pontuais na legislação dos municípios fluminenses de São João de Meriti (2022), Rio Janeiro (2024) e Magé (2024), assim como no município catarinense de Biguaçu (2024), além de contar com um Projeto de Lei em trâmite, na Câmara dos Deputados, desde 2023.

A partir da instituição do TTC, propõe-se a construção de um arranjo jurídico que promova a interconexão de normativos e institutos de direito civil, urbanístico, ambiental e administrativo, com a finalidade de erigir um modelo sólido, a ser aplicado no cotidiano, e que também sirva de inspiração para o legislador federal.

Dessa forma, é relevante destacar que, diante do grave e crescente déficit habitacional experimentado pela população brasileira, notadamente a de baixa renda, urge-se o desenvolvimento de pesquisas e aprofundamentos que contribuam com a construção de caminhos alternativos às políticas e aos programas públicos atuais, capazes de oferecer propostas e soluções inovadoras.

A proposta do Termo Territorial Coletivo – TTC é trazer dignidade às populações residentes em assentamentos urbanos informais, promovendo melhora na infraestrutura das comunidades e qualidade das moradias. Assim, sob uma perspectiva macro, o ganho social acabaria sendo bastante expressivo, especialmente porque refletiria diretamente na promoção da dignidade da pessoa humana e na construção de cidades mais sustentáveis e inclusivas. Além disso, um dos efeitos diretos da instituição do TTC consiste, justamente, na promoção da segurança da posse titularizada pelos moradores, protegendo-os dos processos de gentrificação e remoção forçada.

Esta pesquisa trata da concretização do direito humano à moradia adequada no Brasil, a partir da gestão comunitária da terra e da segurança jurídica da posse, promovidas pelo Termo Territorial Coletivo – TTC.

O estudo parte do seguinte problema de pesquisa: em que medida o TTC pode contribuir para a promoção do direito humano à moradia adequada no Brasil em favor de famílias de baixa renda, cujas habitações situam-se em assentamentos urbanos informais?

A hipótese a ser confirmada é a de que o TTC, de acordo com o modelo que está sendo construído para o cenário brasileiro a partir de experiências internacionais, contribui para a concretização do direito humano à moradia

adequada em favor de populações de baixa renda, residentes em núcleos urbanos informais (favelas e comunidades urbanas), protegendo a posse das moradias e incrementando o acesso a outros direitos.

O objetivo geral da dissertação é analisar a aplicabilidade e a eficácia do Termo Territorial Coletivo – TTC na promoção do direito humano à moradia adequada em favor de populações de baixa renda, cujas habitações situam-se em núcleos urbanos informais. Os objetivos específicos, por sua vez, são: apresentar o conteúdo do direito humano à moradia adequada; perquirir sobre a produção do espaço urbano, especialmente quanto à influência da lógica capitalista e intervenção estatal a partir das políticas públicas de habitação e regularização fundiária; e analisar a aplicabilidade e eficácia do TTC na promoção do direito humano à moradia adequada.

Para tanto, o primeiro capítulo enfocará no conteúdo do direito à moradia adequada, contemplando a constituição histórica dos direitos humanos e fundamentais, a internacionalização normativa do direito à moradia adequada e a concretização da moradia adequada no cenário brasileiro.

No segundo capítulo, perquire-se acerca da produção do espaço urbano. Nele, são estudados os agentes produtores do espaço urbano, a interferência da lógica capitalista nesse processo e o contexto das variadas políticas públicas e programas habitacionais adotados pelo Governo Brasileiro, incluindo a regularização fundiária urbana, notadamente sob a perspectiva da Lei nº 13.465/2017 e suas eventuais contribuições para o TTC.

Finalmente, no terceiro capítulo, analisa-se o TTC, com o intuito de responder ao problema de pesquisa. Nessa parte, serão estudadas as suas origens, expansão, características jurídicas e contribuição para a promoção do direito humano à moradia adequada para famílias de baixa renda no Brasil, contemplando, inclusive, a perspectiva da sustentabilidade.

O estudo se justifica por três frentes: academicamente, por tratar de tema novo, ainda pouco explorado em trabalhos científicos, permitindo tanto a construção do conhecimento sobre o assunto quanto a indicação de novas demandas no âmbito da dignidade humana e moradia adequada; socialmente, porque é notório o impacto que o Termo Territorial Coletivo – TTC promove na vida de moradores de favelas e comunidades urbanas, empoderando-os na gestão de um direito – e de um espaço –

coletivamente usufruído; e juridicamente, porque dota os operadores do direito de um instrumental seguro, capaz de dar concretude a um modelo o qual se propõe ser sustentável, estável e inclusivo.

Com efeito, a motivação para abordar essa temática surgiu no segundo semestre de 2022, momento em que foi cursada, no Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), a disciplina “Direitos da Natureza e a Ecologização do Direito Ambiental”, ministrada pelo orientador, Professor Dr. Daniel Ribeiro Preve. Naquela ocasião se teve contato, pela primeira vez, com o Termo territorial Coletivo – TTC, um dos assuntos então ministrados.

Foi naquele momento que se iniciou, então, a caminhada que levou à elaboração do projeto de pesquisa e, finalmente, da presente dissertação. Esta temática se conecta, de algum modo, também, com outros temas que já se vinham sendo estudados fora do meio acadêmico, a exemplo da regularização fundiária promovida pela Lei nº 13.465/2017.

A presente dissertação se alinha diretamente com a área de concentração do Programa de Mestrado em Direito da UNESC, pois desenvolve pesquisa relacionada ao direito humano e fundamental à moradia, o qual tem previsão na Constituição Federal de 1988 e projeção em documentos internacionais.

Este trabalho também transita pela linha de pesquisa a qual foi apresentado, qual seja, Direitos Humanos, Cidadania e Novos Direitos. Embora o direito à moradia seja uma pauta antiga dos movimentos sociais, ele dialoga diretamente com a cidadania nos seus mais variados matizes, sendo que a proposta do TTC busca conferir um novo olhar sobre a regularização fundiária urbana, estimulando a gestão comunitária da terra na tentativa de proteção contra a investida do capital econômico e da expropriação estatal, especialmente em relação aos processos de gentrificação e remoção forçada.

A pesquisa também guarda pertinência com os estudos desenvolvidos no Grupo de Pesquisa em Direito à Cidade e Políticas de Sustentabilidade Ambiental (GPDUC), do qual se faz parte, coordenado pelo orientador, Professor Dr. Daniel Ribeiro Preve, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESC.

O método de abordagem será o dedutivo, visto que o trabalho se desenvolverá tendo como ponto de partida premissas gerais, a partir das quais se

buscarão atingir as conclusões, à luz do conteúdo acessado ao longo da pesquisa (Marconi; Lakatos, 2010).

Será utilizado, ainda, o método de procedimento monográfico, que compreende o estudo de grupos ou comunidades, considerando a influência de todos os fatores – sociais, econômicos, culturais, normativos – que a influenciam (Marconi; Lakatos, 2010). Por sua vez, as técnicas de pesquisa serão a bibliográfica e documental, contemplando a pesquisa em livros impressos e eletrônicos, em bases de dados de acesso público à internet, tais como a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, o Portal *Scielo*, os periódicos científicos identificados e reconhecidos pela CAPES, além de documentos obtidos em sites oficiais de órgãos de pesquisa, repositório de legislação e outros (Marconi; Lakatos, 2010).

Por oportuno, cabe enfatizar que essa pesquisa não tem a pretensão de exaurir o tema, muito menos apresentar uma solução definitiva para o déficit habitacional e o cenário de profunda irregularidade fundiária experimentada por populações vulneráveis nas mais diversas cidades brasileiras. Sua finalidade é, em alguma medida, contribuir para o debate em torno da potencialidade do Termo Territorial Coletivo – TTC para a construção do direito humano à moradia adequada em favor da população de baixa renda, a partir da inovação comunitária, considerando as experiências bem-sucedidas de outros países. Intenta-se, ao fim, consolidar a dignidade da pessoa humana, intrínseca ao conceito de moradia adequada.

Registra-se, por fim, que a presente dissertação foi realizada com o apoio da bolsa PROSUC/CAPES, na modalidade taxa, obtida no segundo ano do Curso (2024).

## **2 O DIREITO À MORADIA ADEQUADA**

O presente capítulo aborda o conceito de moradia adequada e os elementos que a integram. Inicialmente, discorre-se sobre a construção histórica dos direitos humanos e fundamentais desde a Antiguidade Clássica, passando pela Idade Média e chegando, finalmente, à Idade Moderna. Procura-se situar no espaço/tempo o reconhecimento da moradia como direito.

Posteriormente, abordam-se os marcos legais existentes nos âmbitos internacional e nacional, que preveem o direito à moradia. Para tanto, investigam-se tratados e demais documentos internacionais os quais, de alguma forma, abordam o tema, assim como o tratamento dispensado pelo legislador no âmbito da Constituição Federal de 1988 e respectivo ordenamento jurídico interno.

Finalmente, discorre-se sobre o conceito jurídico e social do direito à moradia adequada, a qual pode ser entendida, preliminarmente, como o lugar que oferece as condições necessárias para que as pessoas possam viver com dignidade, abrigadas e protegidas de todas as externalidades, tendo à disposição uma infraestrutura urbana composta de serviços públicos essenciais, em condições de acesso igualitário, propiciando qualidade de vida (Melo, 2010).

Nesse contexto, o debate teórico sobre moradia adequada se faz necessário diante do crescente déficit habitacional brasileiro, marcado não apenas pelo grave problema da falta de moradia, mas também pela precariedade e insalubridade de muitas habitações. É caracterizado, ainda, pela insegurança da posse e ameaça de despejos e remoções forçadas, que comumente recaem sobre as populações mais vulneráveis, notadamente as que vivem em favelas<sup>1</sup> e demais assentamentos informais.

### **2.1 CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS**

---

<sup>1</sup> Adota-se o termo favela no presente trabalho para manter coerência com a mais recente orientação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, que, a partir de janeiro de 2024, depois de praticamente 22 anos utilizando a expressão “aglomerados subnormais”, voltou a adotá-la. A retomada dessa nomenclatura, empregada pelo órgão desde 1950, agora acrescida da expressão “comunidades urbanas” – em conformidade com identificações mais recentes – é relevante para a sociedade, pois respeita as pessoas que vivem nesses locais, retratando-as como parte da cidade e não como algo “anormal”. Além disso, é um termo que está afinado com a pauta dos movimentos sociais, pesquisadores acadêmicos e órgãos governamentais (IBGE, 2024).

O chamado Pós-Segunda Guerra Mundial representou um movimento de criação de um “Direito Internacional de Direitos Humanos”, de caráter universal, assentado na perspectiva da proteção e promoção da pessoa humana, o qual foi materializado com a Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH de 1948, e se desenvolveu a partir da atuação de valorosos organismos internacionais, dentre os quais a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH e a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos – Corte IDH (Moura; Mota; Torres, 2023).

Porém, antes mesmo desse período, é possível encontrar na história e, na perspectiva Ocidental, fatos que apontam a existência de contribuições teóricas e práticas para a construção do que hoje se compreende como uma teoria dos direitos fundamentais.

Tanto é assim que, já se vislumbrava na doutrina estoica greco-romana e cristã da Antiguidade (nesse caso a partir das ideias jusnaturalistas), elementos que podem ser considerados os primeiros indícios dos direitos fundamentais (Carvelli; School, 2011). Vale destacar que não havia, nesse período, uma ordem de direitos fundamentais garantidos às pessoas – sem contar que ter pessoas escravizadas<sup>2</sup> era prática assente na ordem econômica e social de então, e que a sociedade era dividida em estamentos sociais. Assim, “somente os cidadãos da Pólis podiam usufruir da igualdade perante o direito (Isonomia), da mesma liberdade da palavra (Isogoria) e do mesmo respeito (Isotimia)” (Carvelli; School, 2011, p. 169-170).

Aristóteles, no Século V a.C., embora justificasse a submissão das pessoas à escravização a partir de supostas diferenças naturais entre elas, acreditava que o Estado tinha o dever de proteger a vida e a propriedade dos seus cidadãos, sendo uma prática de justiça a garantia de igualdade entre eles (Carvelli; School, 2011).

---

<sup>2</sup> O uso do termo “escravo” não encontra mais espaço no contexto sociopolítico atual, pois transmite a impressão de que essa condição (imposta) é algo intrínseco à pessoa escravizada. Além disso, é considerado ofensivo em determinados contextos, uma vez que resgata memórias dolorosas do período da escravidão e reforça estigmas e preconceitos. Por outro lado, a adoção do termo “escravizado” é parte de uma luta identitária, que tem como objetivo evidenciar que a escravidão é uma condição imposta por outrem. Essa mudança linguística, embora semanticamente sutil, é capaz de contribuir para a mudança de compreensão sobre a história da exploração e violência sofrida por pessoas escravizadas, despertando para a conscientização e combate ao racismo estrutural arraigado na sociedade. A substituição proposta está relacionada à necessidade de se adotar uma linguagem que preze pela inclusão e o respeito às pessoas que foram submetidas à escravização ao longo da história. O mesmo entendimento se aplica aos termos “escravidão” e “escravização”. Enquanto o primeiro reflete uma condição supostamente inata, o segundo aponta para uma condição imposta por outrem (Veiga, 2024).

Entretanto, na Grécia “não se cogitava na proteção de direitos individuais contra os governantes, pois se partia da premissa de que as pessoas deveriam servir à comunidade política, não lhe podendo antepor direitos de qualquer natureza” (Souza Neto; Sarmiento; 2016, p. 69-70). Assim, o cidadão não era considerado em sua dignidade individual, mas apenas enquanto integrante do corpo coletivo. Ou seja, havia a preponderância de uma visão organicista da comunidade política sobre o indivíduo.

Os estoicos romanos, por sua vez, trasladaram os ensinamentos antropológicos e éticos da igualdade para o campo do Direito, de modo que “a transição do direito natural de um objeto da filosofia para um objeto do pensamento jurídico e da concretização jurídica foi intensificada principalmente por Cícero” (Carvelli; School, 2011, p. 169). Tanto é que Roma representou um momento de maior valorização da esfera individual e da propriedade dos cidadãos, com a edificação de um direito privado que servia ao reconhecimento de direitos civis, como o direito ao casamento, à celebração de negócios jurídicos, à elaboração de testamentos e à postulação em juízo.

De qualquer forma, malgrado tivessem ocorrido, na Antiguidade greco-romana, abordagens concretas para o nascimento dos direitos fundamentais, isso efetivamente não ocorreu (Carvelli; School, 2011). Fatos semelhantes também se verificaram nas previsões de direitos estamentais da Idade Média, notadamente quanto ao reconhecimento de direitos aos integrantes da nobreza, da Igreja e das corporações (Moura; Mota; Torres, 2023).

Interessante lembrar que o Estado absolutista representou um momento da história em que o soberano desfrutava de poder ilimitado e absoluto, o que, de certa forma, representava um entrave à expansão e desenvolvimento do capitalismo nascente. Tanto é assim que a “burguesia emergente pretendia proteger a liberdade, a propriedade e os contratos também do eventual arbítrio dos governantes” (Souza Neto; Sarmiento, 2016, p. 73). Isso impulsionou um movimento voltado à repartição de poderes estatais e à submissão dos governos ao ordenamento jurídico, formando barreiras de contenção ao poder estatal, em prol da liberdade individual.

Inclusive, Skinner (1996) assentou que a superação da unidade religiosa no continente europeu também concorreu para a deflagração desse movimento, pois abriu caminho para se refutar a ideia de vontade divina como fundamento do poder

político. Além disso, o sentimento de repulsa às guerras e perseguições religiosas, deflagradas pela Reforma e Contrarreforma, ampliou a visão de mundo e impulsionou um novo sentimento, consubstanciado na perspectiva de que era preciso promover a tolerância e, ao mesmo tempo, reconhecer determinados direitos como invioláveis aos súditos.

Esse movimento político e filosófico, presente na transposição do período absolutista para o período iluminista, acabou por elevar a pessoa humana a um patamar diferenciado, dotando-a de racionalidade e titularidade de direitos, cuja dignidade lhe era inata e independia de sua posição no corpo social.

Portanto, a organização da sociedade em estamentos, formada pelo clero, nobres e vassallos, cedeu espaço a uma nova estrutura, calcada na perspectiva de que as pessoas deveriam ser vistas como unidades dotadas de igualdade entre si, sendo que o lugar que ocupavam na organização social decorria unicamente do exercício da vontade. Isso inclusive impactou na construção de diversas teorias de contrato social, já que a ideia de autonomia elevou o indivíduo ao patamar de senhor de sua vontade, livre para formar contratos, abandonando o “estado de natureza” e fundando as bases da sociedade civil organizada (Bobbio, 2000). Ademais, em se tratando da versão liberal do contratualismo, tem-se em John Locke o seu mais notável formulador. O conceito de “estado de natureza” aparece em sua obra como um estado de liberdade, mas também de igualdade, na medida em que há entre os seres humanos relações recíprocas de poder e jurisdição.

Para bem compreender o poder político e derivá-lo de sua origem, devemos considerar em que estado todos os homens se acham naturalmente, sendo este um estado de perfeita liberdade para ordenar-lhes as ações e regular-lhes as posses e as pessoas conforme acharem conveniente, dentro dos limites da lei da natureza, sem pedir permissão ou depender da vontade de qualquer outro homem. Estado também de igualdade, no qual é recíproco qualquer poder e jurisdição, ninguém tendo mais do que qualquer outro; nada havendo de mais evidente que criaturas da mesma espécie e da mesma ordem, nascidas promiscuamente a todas as mesmas vantagens da natureza e ao uso das mesmas faculdades, terão também de ser iguais umas às outras sem subordinação ou sujeição. (Locke, 1991, p. 217)

Todavia, diante das adversidades do “estado natural” e, visando proteger o direito de propriedade, Locke propõe a instituição de um pacto social. Nele, todos

os “homens”<sup>3</sup> deveriam renunciar ao direito de execução das leis da natureza (o que corresponde à autotutela):

[a] fim de evitar esses inconvenientes que perturbam as propriedades dos homens no estado de natureza, estes se unem em sociedade para que disponham da força reunida da sociedade inteira para garantir-lhes e assegurar-lhes a propriedade, e para que gozem de leis fixas que a limitem, por meio das quais todos saibam o que lhes pertence. É para esse fim que os homens transferem todo poder natural que possuem à sociedade para a qual entram, e a comunidade põe o poder legislativo nas mãos que julga mais convenientes para esse encargo, a fim de que sejam governados por leis declaradas, senão ainda ficarão na mesma incerteza a paz, a propriedade e a tranquilidade, como se encontravam no estado de natureza. (Locke, 1991, p. 270)

Nesse percurso, conforme enuncia Bobbio (2000), exaurida a função criadora do pacto, ele seria sucedido por uma lei, editada pelo Poder Legislativo, a qual instituiria as relações de subordinação, concentrando no Estado o monopólio da força.

Sejam os contraentes deste pacto o povo, de um lado, e o soberano, de outro (e neste caso se trata de um contrato bilateral), ou os próprios indivíduos que se acordam entre si para obedecer a um soberano (e neste caso se trata de um contrato plurilateral ou, melhor ainda, de um ato coletivo), a figura do contrato está na base de um sistema de convivência cuja fonte principal de direito, e portanto de regulamentação das relações sociais, não será mais, uma vez exaurida a função fundante do contrato originário, o contrato ou acordo entre equivalentes, mas a lei que instaura relações de subordinação. O poder que faz de um soberano, um soberano, que faz o Estado – visto como unidade de domínio e portanto, como totalidade – surgir da sociedade composta de partes em mutáveis e efêmeras relações entre si, é o Poder Legislativo. (Bobbio, 2000, p. 145)

Dessa forma, foi no ambiente político e filosófico do liberalismo da Idade Moderna que nasceu a noção de legalidade e, com ela, o ingresso de direitos fundamentais nas principais Cartas e Constituições, passando a serem reconhecidos como liberdades gerais dentro de uma perspectiva de direito público, concebidos como direitos negativos, oponíveis ao Estado. Formou-se, assim, a primeira fase do constitucionalismo moderno, correspondente ao Estado liberal-burguês, o qual, posteriormente, foi sucedido pelo Estado Social (Sarlet, 2004).

---

<sup>3</sup> A utilização da palavra homens, neste início, é feita unicamente para fins de preservação do termo trazido por John Locke. Sabe-se que ela reflete o machismo que perdurou – e ainda perdura – na sociedade. Não obstante, esta expressão, como indicação de pessoa individual, não se coaduna com os avanços obtidos pelos movimentos feministas, sobretudo no âmbito da igualdade de gênero.

No Estado Moderno, a evolução dos direitos fundamentais conectou-se “ao processo histórico de reivindicações sociais e contrastes de regimes políticos, bem como, o processo de desenvolvimento econômico, científico e político”, resultando, em um primeiro momento, “na tensão dialética e harmonização entre liberdade e igualdade, direitos individuais e direitos sociais” (Moura; Mota; Torres, 2023, p. 2108).

Assim, foi sob os influxos do pensamento liberal-burguês e da doutrina iluminista dos Séculos XVII e XVIII, que o movimento político de então buscou impor limites aos abusos cometidos pelo Estado, na intenção de promover proteção aos direitos individuais e às liberdades públicas, sob uma perspectiva negativa, de abstenção estatal, demarcando a esfera privada de autonomia do indivíduo (Moura; Mota; Torres, 2023).

Prova disso é que a partir das declarações inglesas de direito, notadamente a *Petition of Rights* de 1628, o *Habeas Corpus Act* de 1679 e o *Bill Of Rights* de 1689, conferiram-se direitos e liberdades aos cidadãos ingleses, adotando-se a primazia da legalidade, a proibição de prisões arbitrárias e a instituição do *habeas corpus*, reverberando na transposição de liberdades estamentais para as liberdades gerais na perspectiva do direito público. Aliás, assim também sucedeu com a Declaração americana de Direitos do Povo da Virgínia de 1776 e a Declaração francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, pois ambas apontaram para essa migração dos direitos e liberdades individuais para o âmbito constitucional (Sarlet, 2004).

Sobre a Declaração francesa de 1789, a qual precedeu a Constituição de 1791 e que a ela foi incorporada como preâmbulo, Bobbio (2004) lembra que, naquele momento histórico, referida declaração de direitos representou, ao menos simbolicamente, o fechamento de uma época e o início de outra.

Os testemunhos da época e os historiadores estão de acordo em considerar que esse ato representou um daqueles momentos decisivos, pelo menos simbolicamente, que assinalam o fim de uma época e o início de outra, e, portanto, indicam uma virada na história do gênero humano. Um grande historiador da Revolução, Georges Lefebvre, escreveu: ‘Proclamando a liberdade, a igualdade e a soberania popular, a Declaração foi o atestado de óbito do Antigo Regime, destruído pela Revolução’. (Bobbio, 2004, p. 79)

Portanto, como já visto, no Estado liberal-burguês, a proteção dos direitos fundamentais dependia da contenção aos poderes do Estado. Tanto assim que, em tal modelo, os direitos fundamentais eram compreendidos como direitos negativos, cuja proteção se dava a partir da abstenção dos poderes estatais.

Não sem razão o Estado era visto como o principal violador dos direitos individuais. Isso influenciou concretamente para que houvesse a estipulação de limites que garantissem o mínimo de respeito à liberdade do cidadão. Nessa diretriz, uma das fórmulas adotadas para alcançar essa proteção foi justamente a técnica da separação de poderes, por meio da qual buscou-se impedir o arbítrio e moderar a atuação do Estado.

No modelo francês, o protagonismo do processo constitucional foi creditado ao Poder Legislativo que, *a priori*, encarnava a soberania popular, sendo visto como “[...] um garantidor mais confiável dos direitos do que o Poder Judiciário” (Souza Neto; Sarmiento, 2016, p. 76). Essa opção dos franceses deveu-se à soma de dois fatores: por um lado, historicamente na França havia uma desconfiança em relação ao Judiciário, visto como uma instituição corrompida e ligada ao Antigo Regime; por outro, a forte influência do pensamento de Rousseau fez com que a lei fosse concebida como expressão da vontade geral do povo (Souza Neto; Sarmiento, 2016).

Vale citar que, na perspectiva de Rousseau (1999), a noção da vontade geral desempenha um papel crucial na constituição do contrato social, pois assegura a “possibilidade de existência de alguma regra de administração legítima e segura, tomando os homens como são e as leis como devem ser” (Rousseau, 1999, p. 70). Sendo assim, a lei é tomada como a expressão mais próxima da vontade geral, convertendo-se em garantia eficaz do princípio da justiça política como fundamento agregador da vida pública – fundamental para a conexão dos direitos aos deveres, criando o ambiente adequado à concretização da justiça.

Portanto, após a Revolução Francesa, confiou-se à Constituição a missão de recepcionar as bases políticas do novo regime, sem qualquer projeção sobre outros temas igualmente relevantes, ao passo que, à lei, conferiu-se a robusta tarefa de prever os direitos e mecanismos de proteção. Isso representou um duro golpe no caráter normativo do texto constitucional, o qual não alcançou dimensão suficiente para ser invocado, por exemplo, pelos litigantes perante os tribunais. Tanto é assim,

que se reservou à vontade do legislador o papel de prover normas capazes de proteger direitos, criando um modelo de “legalismo formalista”, em que “[...] os juízes eram vistos como aplicadores autômatos de normas elaboradas pelo legislador e os direitos fundamentais valiam apenas nos limites que os consagravam” (Souza Neto; Sarmiento, 2016, p. 77). Além disso, a adoção da igualdade formal perante a lei conferiu aos indivíduos a prerrogativa de atuarem sua vontade por meio do contrato, o qual tornou-se o instituto preceptor da formalização de vínculos sociais.

Sob a perspectiva econômica e política, o liberalismo nascente apregoava a defesa intransigente de um Estado mínimo, que confiava à “mão invisível do mercado” a promoção do bem comum. Isso quer dizer que o Estado deveria se retirar da seara econômica, deixando que as forças espontâneas do próprio mercado se encarregassem de regulá-la. Sendo assim, de um lado estaria a sociedade, de outro, o Estado e, entre eles, o livre mercado.

Bobbio (2000) reconhece que, através da concepção liberal de Estado, são fixadas em regras constitucionais fundamentais a contraposição e a linha de demarcação entre Estado e não-Estado – alocando-se a sociedade religiosa e, em geral, a vida privada das pessoas e dos grupos, bem como a sociedade civil e suas relações econômicas, fora da textura estatal. Porém, acrescenta que se antes o Estado era o braço secular da Igreja, agora o é da burguesia mercantil e empresarial e, nessa nova feição que lhe deu o liberalismo, terminou por conservar apenas o monopólio da força legítima.

O duplo processo de formação do poder político de formação do Estado liberal pode ser descrito, de um lado, como emancipação do poder político do poder religioso (Estado laico) e, de outro, como emancipação do poder econômico do poder político (Estado do livre mercado). Através do primeiro processo de emancipação, o Estado deixa de ser o braço secular da igreja; através do segundo, torna-se o braço secular da burguesia mercantil e empresarial. O Estado liberal é o Estado que permitiu a perda do monopólio do poder ideológico, através da concessão de direitos civis, entre os quais sobretudo do direito de liberdade religiosa e de opinião política, e a perda do monopólio do poder econômico, através da concessão da liberdade econômica; terminou por conservar unicamente o monopólio da força legítima, cujo exercício porém está limitado pelo reconhecimento dos direitos do homem e pelos vários vínculos jurídicos que dão origem à figura histórica do Estado de direito. (Bobbio, 2000, p. 129-130)

Seja como for, ao Estado liberal competia tarefas singulares, como as relacionadas à segurança dos indivíduos e à proteção da propriedade privada, com

um importante detalhe: não lhe cabia se imiscuir em relações privadas havidas no âmbito do tráfego social. Para estas, julgava-se que as pessoas se encontravam no mesmo patamar de igualdade e, por isso, poderiam dispor de seus interesses mediante a realização de negócios jurídicos, mesmo em searas em que notadamente houvesse alguma hipossuficiência, como no âmbito trabalhista, onde havia uma prática de baixos salários, jornadas excessivas e condições inadequadas de segurança.

Segundo Sarmiento (2008), o constitucionalismo de viés liberal-burguês tratou-se de um movimento que representou um avanço em termos de proteção a alguns direitos individuais, combatendo os privilégios estamentais do Antigo Regime e a concepção organicista da sociedade, que garantia os direitos e impunha deveres conforme a posição social de cada um na estrutura social. Porém, conforme acrescentou, o grande equívoco desse movimento foi justamente ignorar a opressão que se instaurara no campo das relações sociais e econômicas, em que, mercê de uma suposta igualdade (formal) de todos perante a lei, permitia-se ao mais forte explorar o mais fraco. Ou seja, não havia preocupação com a liberdade real das pessoas. A existência ou não de condições materiais mínimas para que cada pessoa pudesse fazer suas escolhas e buscá-las em sua vida particular eram suplantadas pela ideia de que a igualdade formal seria suficiente para conferir as condições necessárias ao desenvolvimento social e econômico.

Souza Neto e Sarmiento (2016) traçaram um perfil muito realista para a fase liberal do Estado Moderno, apontando as iniquidades desse período para a classe popular:

[...] é fato incontestável que as liberdades e garantias não eram efetivas para os membros mais pobres da sociedade. Pelo contrário, a condição da grande maioria da população era de opressão e miséria. As condições de trabalho dos operários durante a Revolução Industrial, por exemplo, eram desumanas. Não havia educação ou saúde públicas, nem tampouco descanso remunerado. Não era incomum que as mulheres parissem no local de trabalho e crianças se dedicassem atividades insalubres e perigosas. Esse contexto deu margem à crítica ao formalismo da igualdade liberal-burguesa, plantando as sementes para a emergência de um novo constitucionalismo, mais comprometido com a dignidade humana e a igualdade material. (Souza Neto; Sarmiento, 2016, p. 81)

Ainda, analisando o momento histórico do final do Século XIX e início do Século XX, vivido pela Europa Ocidental, Bonavides (2001) apontou algumas causas

que ensejaram a mudança no perfil do Estado, forçando-o assumir um viés social. Ou seja, naquele período, a industrialização acentuou vertiginosamente o quadro de exploração humana, pois o Estado – de perfil absenteísta – não se havia preparado para enfrentar a crise social instaurada. A pressão dos trabalhadores e de outros grupos marginalizados voltava-se contra as estruturas de poder político e econômico, e a burguesia temia que houvesse rupturas revolucionárias inspiradas nas ideias da esquerda, notadamente por influência do marxismo, do socialismo utópico e da doutrina social da Igreja Católica.

Em reforço ao movimento de construção de um Estado Social, tem-se o progressivo reconhecimento do direito ao voto às classes sociais – até então alijadas do processo político – como de extrema importância para que demandas populares rompessem a hegemonia histórica da burguesia no Parlamento, abrindo um novo caminho para a instituição democrática e política do Estado Social (Marshal, 1967). A partir dessa guinada, o que se obteve em seguida foi uma atuação mais ativa do Estado na seara econômica e a ordenação das relações sociais. Portanto, essa foi a fórmula que o “guarda-noturno” de outrora encontrou para “contornar” a crise profunda em que mergulhou a sociedade e o liberalismo econômico na transição do Século XIX para o XX.

Vale lembrar que, naquele momento, houve não apenas uma onda crescente de desemprego e inadimplemento, como também foram verificados atos voltados a engessar a livre concorrência, notadamente em razão das práticas empresariais de monopólio e oligopólio. A economia de mercado, livre de qualquer regulação estatal direta ou indireta, não se mostrava capaz de impulsionar o desenvolvimento econômico e, muito menos, garantir a estabilidade social (Souza Neto; Sarmiento, 2016).

Foi a partir desse cenário que a atuação estatal se fez presente não só em atos de indução econômica indireta, como também direta, a ponto de serem empregados vultosos recursos na edificação de grandes obras públicas, aquecendo a economia, com a geração de emprego, aumento da produção de bens e serviços e, conseqüentemente, do consumo (Souza Neto; Sarmiento, 2016).

Miranda (2011) condensa bem esse processo de transição do modelo liberal para o social, demonstrando que não se tratou de um percurso com fases totalmente separadas, porquanto o que existiu foi um processo com nítidas

intersecções, visto que, da passagem do Estado Liberal ao Estado Social de Direito, “o desenvolvimento dos direitos fundamentais faz-se no interior das instituições representativas de maneira bastante variada, buscando harmonizar os direitos de liberdade e direitos econômicos, sociais e culturais” (Miranda, 2011, p. 508).

Nesse novo contexto, o Estado deixou de ser apenas mero mantenedor das regras que deveriam reger as disputas travadas no mercado, e passou a intervir na economia, assumindo muitas vezes a produção de bens e o fornecimento de serviços públicos, elaborando políticas públicas de cunho distributivo, destinadas à promoção da igualdade material para as camadas menos favorecidas da sociedade, mediante o investimento em áreas como saúde, educação e previdência social. Isso se refletiu também na relativização da garantia da autonomia privada, diante da necessidade de promover igualdade material em prol da parte mais débil da relação negocial – o que também motivou a intervenção estatal nessa seara.

Conforme mencionou Perlingieri (2007, p. 228), “a autonomia não é livre arbítrio”. Logo, os atos de autonomia privada, possuidores de fundamentos diversos, deveriam encontrar sua razão comum na necessidade de serem direcionados à realização de interesses e funções socialmente úteis. Além disso, ficou igualmente evidente que a concepção de direito absoluto que a propriedade privada desfrutava no liberalismo, deveria ser ressignificada no novo modelo estatal, de forma que sua proteção fosse garantida na medida em que atendesse a função social. Ou seja, a definição da destinação ou função dos bens privados não deveria ficar a cargo apenas da autonomia privada (Comparato, 1986)<sup>4</sup>.

Nesse contexto, o direito de propriedade deixou de ser atributo inerente à personalidade do indivíduo, até então identificado com a liberdade, e isso decorreu do movimento de abandono da concepção romana de *dominium*, para compatibilizá-la às finalidades sociais, precipuamente no que se refere à redistribuição de renda. A consequência direta dessa mudança de perspectiva reverberou na publicização ou despatrimonialização do próprio direito privado, magnetizado pelo valor máximo da dignidade da pessoa humana (Bercovici, 2022).

---

<sup>4</sup> Ainda segundo Comparato (1986, p. 75), a concepção de função social da propriedade passou a fazer parte do direito positivo com a promulgação da primeira Constituição Republicana Alemã, na cidade de Weimar, em 1919, a qual trouxe a seguinte previsão no artigo 153: “A propriedade obriga. Seu uso deve, ao mesmo tempo, servir o interesse da coletividade”.

Vale frisar que o Estado Social não desconsiderou os elementos positivos da fase liberal – canalizados na proteção aos direitos individuais mínimos e limitação do poder estatal –, mas propôs harmonizá-los com a busca da justiça social e o bem da coletividade. O impacto disso se deu diretamente na construção de um novo perfil institucional do aparato estatal, máxime pela mitigação das bases estanques da separação de poderes, para abrir espaço a uma atuação mais assertiva dos poderes públicos nas áreas social e econômica. Naturalmente, ocorreu um crescimento na edição de normas estatais, assim como um agigantamento do aparelho burocrático do Estado, diante da expansão da função administrativa a áreas antes não cobertas.

Robert Alexy (2008, p. 201), ao discorrer sobre os “direitos a ações positivas” que o cidadão tem contra o Estado, diz que esse direito pode ser dividido em dois grupos: aquele cujo objeto é uma ação fática e aquele cujo objeto é uma ação normativa. Dá-se o primeiro, por exemplo, quando a pessoa pleiteia acesso a um medicamento a ser fornecido pelo Estado, ou quando a mãe busca vaga em uma creche pública municipal. Por outro lado, o segundo reside no direito que todos têm a que o Estado se movimente e produza atos normativos (leis).

Assim, no campo das ações positivas, estão inseridos os direitos a prestações, que são tratados como direitos a ações materiais e normativas. Isso reflete na própria organização do Estado que, a partir do seu viés democrático de direito, assentado na dignidade da pessoa humana, vê-se incumbido de amplas tarefas – sejam materiais ou normativas –, voltadas a promover os variados direitos humanos e fundamentais, oriundos não só de suas normas internas, mas também daquelas internacionais, com as quais se comprometeu. Porém, essa perspectiva pode variar, a depender do sistema jurídico-organizativo de cada país.

Nesse sentido, Souza Neto e Sarmiento (2016, p. 84-85) aduzem que houve a adoção de duas fórmulas distintas na recepção do Estado Social, no âmbito daquilo que eles chamam de “constitucionalismo democrático”. A primeira, seria aquela havida no Direito Constitucional americano, a partir da década de 1930, em que, embora os valores da justiça social e da igualdade material não tenham sido trasladados expressamente para a Constituição, ela nunca foi interpretada como sendo um impedimento à introdução de políticas estatais de intervenção na economia e de proteção dos grupos sociais mais vulneráveis. Isso significa que, mesmo não havendo um constitucionalismo dotado de elementos sociais, na prática,

a proteção contumaz da propriedade e das liberdades econômicas – tônica do perfil liberal do Estado americano – não foi em si mesma um empecilho à estruturação de políticas públicas sociais. Todavia, essa circunstância não representou, de todo, uma via aberta à atuação positiva do Estado, visto que a qualidade e quantidade das políticas públicas sociais acabavam sendo diretamente influenciadas pelos efeitos das inclinações da política majoritária. A outra diretriz lembrada pelos autores é aquela seguida em vários países europeus e também no Brasil, que se notabilizou pela adoção de constituições que acolheram os valores do Estado Social.

À vista disso, as primeiras – e mais citadas – foram a mexicana de 1917 e a alemã de Weimar de 1919 (Bercovici, 2022). Essas constituições trouxeram em comum a pretensão de serem muito mais do que o repositório das normas de organização do Estado e da definição dos direitos individuais negativos. Isso porque elas foram além e trataram de temas da economia, das relações de trabalho e até da família. Incorporaram, assim, direitos sociais, os quais envolviam demandas por prestações materiais – nomeadamente educação, moradia, saúde e previdência social. Além disso, continuaram mantendo as limitações ao poder estatal, ao passo em que obrigaram o Estado a proteger e garantir condições para que os direitos individuais fossem respeitados e concretizados. Em alguns casos, diante do perfil funcional que adotaram, ainda acabaram condicionando o exercício de determinados direitos – notadamente os de ordem patrimonial –, a uma função social, a exemplo da propriedade privada.

De todo modo, o segundo modelo se tornou praticamente hegemônico, pois foi o mais adotado pelas constituições editadas a partir da segunda metade do Século XX, sedimentando aquilo que se convencionou chamar de *Welfare State*, ou, Estado de Bem-Estar Social (Souza Neto; Sarmiento, 2016).

Além disso, pode-se dizer que essa mudança de rota, operada pelo Estado – de liberal para social – impactou diretamente o próprio conteúdo da democracia. Nesse sentido, Bobbio (1987) teoriza a respeito da distinção entre democracia formal e material, afirmando que, modernamente, não se deve perguntar apenas “quem governa?” ou “como governa?”, mas se esse governo pratica uma democracia mais profunda, que valoriza – mesmo que em parte – a igualdade social e econômica:

[o] discurso sobre o significado da democracia não pode ser considerado concluído se não se dá conta do fato de que, além da democracia como forma de governo de que se falou até agora, quer dizer, democracia como conjunto de instituições caracterizadas pelo tipo de resposta que é dada às perguntas “Quem governa?” e “Como governa?”, a linguagem política moderna conhece também o significado de democracia como regime caracterizado pelos fins ou valores em direção aos quais um determinado grupo político tende e opera. O princípio destes fins ou valores, adotado para distinguir não mais apenas formalmente mas também conteudisticamente um regime democrático de um regime não democrático, é a igualdade, não a igualdade jurídica introduzida nas Constituições liberais mesmo quando estas não eram formalmente democrática, mas a igualdade social e econômica (ao menos em parte). (Bobbio, 1987, p. 157)

Finalmente, é preciso reconhecer que o Estado Social sobreveio, ao longo do tempo, expandindo sua estrutura para dar conta de prover os custos de demandas sociais. Isso implicou diretamente na necessidade de ampliar as fontes de custeio, muitas vezes à custa da elevação da carga tributária. Além disso, a expectativa de vida da população também aumentou, o que impactou os gastos com serviços públicos de saúde e previdência social. Nesse campo, nem mesmo países ditos de primeiro mundo ficaram imunes a esse estado de coisas, muitos deles vindo a experimentar severo déficit nas contas públicas.

É nesse contexto que, na década de 1980, propôs-se, sob os influxos da globalização e do pensamento neoliberal, a diminuição do tamanho do próprio Estado, a desregulação econômica e a restrição dos gastos sociais. Mergulhou-se, assim, em um período de ampla reforma, com venda de empresas estatais e quebra de monopólios públicos, reduzindo-se significativamente a atuação do Estado na economia. Contudo, não obstante referido movimento global para fazer o caminho de volta e retomar o Estado mínimo, o que se verifica, no Brasil, é que a Constituição Federal de 1988 assumiu não apenas o compromisso de proteger os direitos individuais, como também de promover os direitos sociais e coletivos, igualando-os em nível de hierarquia e importância (Brasil, 1988).

Além de tudo, ao legislador constituinte derivado ainda foi outorgada a valiosa missão de aprimorar o texto constitucional, trazendo para seu bojo novos direitos, como fez em relação ao direito à moradia que, embora sempre se entendeu estivesse implicitamente previsto, foi expressamente arrolado no artigo 6º pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000 (Brasil, 2000a).

Vale mencionar que Canotilho (2003) classifica o direito à moradia como um direito fundamental de segunda dimensão, apontando sua origem nos chamados direitos sociais, culturais e econômicos, contemplados na fase social do Estado Moderno, cuja característica mais assinalada é a de impor ao Estado uma conduta positiva, voltada à concretização das demandas materiais das pessoas.

Romanelli (2007), destaca que a inclusão do direito à moradia na Constituição Federal em 1988 se deu em um ambiente de vertiginosa urbanização, em razão da exponencial industrialização e do desenvolvimento tecnológico, onde a ideia de bem-estar, melhores condições de vida, emprego e aquisição de bens de consumo, principalmente imóveis, criaram nas pessoas a perspectiva de que a vida nas cidades permitiria a plena realização dos seus sonhos e o alcance da felicidade.

Seja como for, os direitos humanos e fundamentais<sup>5</sup> buscam criar e assegurar a existência da vida com liberdade e dignidade, sendo que “a moradia, necessidade básica, integrando o direito de subsistência do ser humano, quer no seu aspecto físico, moral e emocional, traduz-se, em última análise, em direito à vida” (Inácio, 2002, p. 37).

Por outro lado, em relação aos direitos sociais – *locus* onde se situa o direito à moradia – pode-se reconhecê-los como garantidores da “participação na riqueza coletiva” (Carvalho, 2012, p. 10). Eles permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um patamar mínimo de bem-estar para todos, justamente porque são edificadas a partir da ideia de justiça social (Carvalho, 2012).

A propósito do tema, no próximo tópico será tratada a evolução normativa do direito à moradia, na perspectiva do direito internacional e nacional.

## **2.2 A INTERNACIONALIZAÇÃO NORMATIVA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA**

---

<sup>5</sup> Em tema de direitos humanos e fundamentais, vale a pena atentar para as definições apontadas por Canotilho (2003), no sentido de que “direitos do homem” são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos, alcançando uma dimensão “jusnaturalista-universalista”. Já os “direitos fundamentais” são os direitos do homem “jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaciotemporalmente”. Portanto, “os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objectivamente vigentes numa ordem jurídica concreta”, interna a cada país (Canotilho, 2003, p. 393).

O direito à moradia ocupa posição de importância e destaque no amplo cenário dos direitos sociais, pois contribui para a construção de condições de vida digna às pessoas e serve de caminho para a concretização de outros direitos humanos e fundamentais. Por sua vez, está previsto em variadas normas, desde tratados e outros documentos internacionais, como na Constituição Federal de 1988.

Como ponto de partida, a compreensão da recepção do direito à moradia, no âmbito do Direito Constitucional brasileiro, demanda um resgate cronológico da evolução normativa desse direito no plano internacional.

Nessa perspectiva, tem-se na esfera internacional a Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH, da Organização das Nações Unidas – ONU, editada em 1948, como parte das respostas da comunidade internacional às atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial. A partir desse documento, os direitos econômicos, sociais e culturais foram alçados expressamente ao patamar de direitos humanos, algo inédito até então (Sarlet, 2008).

Conforme Sarlet (2008), Saule Júnior e Rodriguez (2002), é no artigo 25, item 1<sup>6</sup>, da Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH, que se encontra expressamente abrigado o direito à moradia, ao lado de outros direitos de igual dimensão.

É inegável que a Declaração de 1948 teve papel fundamental no reconhecimento e proteção dos direitos inerentes à condição humana, tanto que exerceu forte influência política sobre outros tratados e documentos internacionais editados posteriormente, a exemplo do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, de 1966<sup>7</sup> (ONU, 1966a; Sarlet, 2008). A propósito, esse documento reconheceu, no seu artigo 11, item 1<sup>8</sup>, o direito de toda pessoa a

---

<sup>6</sup> Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ONU, 1948).

<sup>7</sup> O Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais foi aprovado em 16 de dezembro de 1966, mas sua vigência ocorreu apenas em 1976, após a adesão de trinta e cinco países. Já no Brasil, foi ratificado em 1991, por meio do Decreto Legislativo nº 226, promulgado pelo Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992 (Brasil, 1992a; Pagani, 2009).

<sup>8</sup> 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 (ONU, 1966a).

um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, incluindo alimentação, vestimenta e moradia adequadas, bem como a uma contínua melhoria das suas condições de vida.

Ainda no ano de 1966, foi aprovado o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – PIDCP (ONU, 1966b)<sup>9</sup>, o qual também protege o direito à moradia, no artigo 17, item 1<sup>10</sup>, porém sob a perspectiva da inviolabilidade do domicílio.

Já na década de 1980, precisamente no ano de 1986, a Assembleia Geral das Nações Unidas, via Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Resolução nº 41/128, de 04 de dezembro de 1986, deixou assentado, no artigo 6º, que “todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes” (ONU, 1986). No artigo 8º, item 1<sup>11</sup> desse documento, está disposto que as mesmas atenção e consideração urgentes devem ser aplicadas à implementação, promoção e proteção de todos esses direitos, em seus mais variados desdobramentos. Isso quer dizer que os Estados são obrigados a incrementar medidas eficazes à realização do direito ao desenvolvimento, assegurando o acesso aos direitos civis, políticos, econômicos, culturais e sociais, notadamente à habitação, sempre com a perspectiva de garantir que as mulheres desempenhem um papel ativo nesse processo (ONU, 1986).

No ano de 1991, por intermédio do Comentário Geral nº 4, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas apresentou os pressupostos essenciais mínimos à configuração do direito à moradia adequada (ONU, 1991)<sup>12</sup>.

Dois anos depois, precisamente em 25 de junho de 1993, a Conferência Mundial dos Direitos Humanos adotou a Declaração e Programa de Ação de Viena, documento no qual reconheceu, uma vez mais, que todos os direitos humanos são

---

<sup>9</sup> Esse documento foi ratificado pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 1991, e promulgado pelo Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992 (Brasil, 1992b).

<sup>10</sup> Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação (ONU, 1966b).

<sup>11</sup> Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento, e devem assegurar, *inter alia*, igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais.

<sup>12</sup> Esse tema será abordado na terceira seção do presente capítulo.

indivisíveis, universais, inter-relacionados e interdependentes (ONU, 1993). Ao mesmo tempo, recomendou aos Estados que não tomassem medidas unilaterais que criassem barreiras às relações comerciais internacionais, e que não obstassem a plena realização dos direitos humanos, notadamente a alimentação e os cuidados médicos, a habitação e os indispensáveis serviços sociais (ONU, 1993).

Em 1997, por intermédio do Comentário Geral nº 7, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas tratou mais uma vez do tema relacionado à moradia adequada. Na ocasião, abordou a problemática referente aos despejos forçados e o perigo que eles representam aos direitos civis e políticos, especialmente aos direitos à vida e à integridade física, à intimidade pessoal, familiar e lar, bem como ao direito à paz para o desfrute de seus próprios bens (ONU, 1997).

Ainda no campo internacional, vale registrar as conferências das Nações Unidas para o reconhecimento e a proteção do direito à moradia. São elas: Habitat I, realizada no ano de 1976, em Vancouver, Canadá<sup>13</sup>; Habitat II, promovida em 1996, em Istambul, na Turquia; e, mais recentemente, em 2016, Habitat III, sediada em Quito, capital do Equador (ONU, 1976; ONU, 1996; ONU, 2016).

Por ocasião da Agenda Habitat I, Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (ONU, 1976), restou previsto que a moradia perfaz um direito básico da pessoa humana e que os Estados devem promover políticas públicas adequadas para a sua concretização (Sarlet, 2008). Essa Conferência inseriu o debate em torno da concretização do direito à moradia nos fóruns internacionais, ao mesmo tempo em que conectou a condição de habitabilidade dos assentamentos humanos à qualidade de vida e ressaltou a importância de satisfação das necessidades básicas como alavanca para sua melhoria (Balbim, 2016).

Na Agenda Habitat II, por sua vez, referida como Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (ONU, 1996), reafirmou-se o reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental de realização progressiva, mediante alusão expressa aos pactos internacionais anteriores, tendo havido detalhada previsão quanto ao conteúdo e à extensão do direito à moradia (Sarlet, 2008).

---

<sup>13</sup> A Conferência Habitat I aconteceu em um momento em que os Estados se deparavam com um fenômeno mundial de forte crescimento demográfico e intensa urbanização, processo notoriamente carregado de problemas, o qual que exigiu novas reflexões (IPEA, 2016).

Também nessa ocasião, os Estados firmaram ajuste pela mudança nos padrões de desenvolvimento dos assentamentos humanos ao mesmo tempo em que assumiram o compromisso de combater a pobreza, promover o equilíbrio ambiental e a igualdade de oportunidades.

Destaque-se que essa Conferência pode ser considerada um marco em relação à política urbana brasileira, pois foi a partir dos compromissos nela assumidos que, em 2001, o Brasil editou a Lei nº 10.257/2001 (Brasil, 2001a), a qual instituiu o Estatuto da Cidade, seguido da criação, em 2003, do Ministério das Cidades e, em 2004, do Conselho das Cidades (IPEA, 2016).

Em 2015, os 193 Estados-membros da ONU – dentre eles o Brasil – adotaram um plano global chamado de Agenda 2030, composto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS. Esses objetivos têm por escopo alcançar avanços mais rápidos e de maior alcance, a fim de garantir direitos e propiciar o bem-estar de todos, transformando o planeta em um lugar mais saudável, próspero e inclusivo (IPEA, 2019). Assim, o ODS 11 dispôs sobre cidades e comunidades sustentáveis, destacando que a sua finalidade central é "tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis" até 2030, através de 7 metas. A meta 11.1, por sinal, tocou no direito à moradia ao "garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas" (ONU, 2015).

Na mesma trilha, a Agenda Habitat III, Declaração de Quito sobre Cidades Sustentáveis e Estabelecimentos Humanos para Todos (ONU, 2016), reuniu representantes de 167 países, organizações internacionais, agências independentes e especialistas que debateram os rumos do desenvolvimento urbano no cenário global, assim como possíveis medidas para se alcançar uma urbanização justa, sustentável, igualitária e inclusiva (TTC, 2022).

Desse encontro, resultou a aprovação da Nova Agenda Urbana, um documento robusto que estabeleceu as principais diretrizes da gestão urbana em nível mundial. Seu conteúdo "apresenta uma base de princípios e orientações para serem seguidas pelos Estados na governança de suas cidades" (TTC, 2022, p. 01) e "reafirma o comprometimento com a garantia de moradia adequada para todos e a defesa de um processo de urbanização inclusivo" (TTC, 2022, p. 01).

Dentre os temas tratados pela Nova Agenda Urbana, revelou-se “uma notória preocupação com a acessibilidade econômica da moradia e a importância de soluções habitacionais alternativas, capazes de endereçar as necessidades de comunidades neste sentido” (TTC, 2022, p. 01). Inclusive, um dos modelos aventados foi justamente o *Community Land Trust* – CLT<sup>14</sup>, o qual, pela primeira vez, ingressou em um documento internacional de tamanha importância, acolhido no item 107, demonstrando sua compatibilidade com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS das Nações Unidas (TTC, 2022).

*107. We will encourage the development of policies, tools, mechanisms and financing models that promote access to a wide range of affordable, sustainable housing options, including rental and other tenure options, as well as cooperative solutions such as co-housing, **community land trusts** and other forms of collective tenure that would address the evolving needs of persons and communities, in order to improve the supply of housing (especially for low-income groups), prevent segregation and arbitrary forced evictions and displacements and provide dignified and adequate reallocation. This will include support to incremental housing and self-build schemes, with special attention to programmes for upgrading slums and informal settlements. (ONU, 2016, grifo nosso)<sup>15</sup>*

Em última análise, tem-se que a Nova Agenda Urbana é o resultado de um pacto internacional que materializa a conjugação de esforços dos Estados na construção de um futuro comum, melhor e mais sustentável. Desse modo, propõe a democratização do acesso aos benefícios e oportunidades que as cidades podem propiciar.

Ainda sob perspectiva internacional, porém restrita ao continente europeu, tem-se a nova Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, aprovada no Conselho Europeu de Nice, em 07 de dezembro de 2000 (UE, 2000), a qual entrou

---

<sup>14</sup> O *Community Land Trust* serviu de modelo para o projeto Termo Territorial Coletivo – TTC, o qual está sendo desenvolvido no Rio de Janeiro, e que será abordado no terceiro capítulo do presente trabalho.

<sup>15</sup> “107. Encorajaremos o desenvolvimento de políticas, ferramentas, mecanismos e modelos de financiamento que promovam o acesso a uma ampla gama de opções habitacionais economicamente acessíveis e sustentáveis, incluindo aluguel e outras opções de posse, bem como soluções cooperativas como a habitação compartilhada, **fundos comunitários de habitação social** e outras formas de posse coletiva que respondam à evolução das necessidades das pessoas e das comunidades, a fim de melhorar a oferta habitacional (especialmente para grupos de baixa renda), evitar a segregação e remoções e desocupações forçadas e arbitrárias e prover realocação digna e adequada. Isso incluirá o apoio a esquemas de autoconstrução dirigida e assistida e de ‘habitação incremental’, com especial atenção a programas de urbanização de favelas e assentamentos informais.” (ONU, 2016, p. 28-29, tradução nossa).

em vigor no dia 1º de dezembro de 2009, conforme previsto no Tratado de Lisboa, assinado em 23 de julho de 2007 (UE, 2007).

Essa Carta trouxe referência expressa ao conteúdo social dos direitos fundamentais, prevendo o direito de acesso às prestações de segurança social e assistência social, inclusive um auxílio para a habitação, com o objetivo de assegurar existência digna aos necessitados, além de outras previsões como, por exemplo, direito à proteção da saúde (Sarlet, 2008).

Finalmente, conforme aduz Romanelli (2007), a moradia também ganhou reconhecimento como direito humano nas seguintes declarações e tratados internacionais:

Tabela 1 – Previsão do direito à moradia em normativas internacionais

Documento	Dispositivo
<p><b>Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (ONU, 1965).</b></p> <p>Ratificada no Brasil pelo Decreto nº 65.810/1969 (Brasil, 1969).</p>	<p>Artigo 5º - De conformidade com as obrigações fundamentais enunciadas no artigo 2, os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos seguintes direitos: [...] e) direitos econômicos, sociais e culturais, nomeadamente: [...] iii) direito à habitação.</p>
<p><b>Declaração sobre Raça e Preconceito Racial (ONU, 1978).</b></p>	<p>Artigo 9º - 2. Devem ser tomadas medidas especiais a fim de garantir a igualdade em dignidade e direitos dos indivíduos e dos grupos humanos, onde quer que sejam necessários, evitando dar a essas medidas um caráter que possa parecer discriminatório sob o ponto de vista racial. A esse respeito, deverá ser dada uma atenção particular aos grupos raciais ou étnicos social e economicamente desfavorecidos, a fim de garantir-lhes, um plano de total igualdade e sem discriminações ou restrições, a proteção das leis e dos regulamentos, assim como os benefícios das medidas sociais em vigor, em particular no que diz respeito ao alojamento, ao emprego e à saúde, de respeitar a autenticidade de sua cultura e de seus valores, de facilitar, especialmente através da educação, sua promoção social e profissional.</p>
<p><b>Convenção sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (ONU, 1979).</b></p> <p>Ratificada no Brasil pelo Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984, posteriormente revogado pelo Decreto nº 4.377/2002 (Brasil, 2002).</p>	<p>Artigo 14 – [...] 2. Os Estados-partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra mulheres nas zonas rurais, a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele beneficiem-se, e, em particular, assegurar-lhes-ão o direito a: [...] h – gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos</p>

	serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações.
<b>Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989).</b>  Ratificada no Brasil pelo Decreto nº 99.710/1990 (Brasil, 1990).	Artigo 27 - 3. Os Estados Partes, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação.
<b>Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (ONU, 1990).</b>	Artigo 43 - 1. Os trabalhadores migrantes deverão beneficiar-se de tratamento igual ao que é concedido aos nacionais do Estado de emprego em matéria de: [...] d) Acesso à habitação, incluindo os programas de habitação social, e proteção contra a exploração em matéria de arrendamento.
<b>Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais (OIT, 1989).</b>	Artigo 13 1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação. 2. A utilização do termo "terras" nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma. Artigo 14 1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes. 2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse. 3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados. Artigo 15 1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados. 2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes na terras,

	<p>os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.</p>
<p><b>Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Capítulo 7 (ONU, 1992).</b></p>	<p>[...] 7.4. O objetivo geral dos assentamentos humanos é melhorar a qualidade social, econômica e ambiental dos assentamentos humanos e as condições de vida e de trabalho de todas as pessoas, em especial dos pobres de áreas urbanas e rurais. Essas melhorias deverão basear-se em atividades de cooperação técnica, na cooperação entre os setores público, privado e comunitário, e na participação, no processo de tomada de decisões, de grupos da comunidade e de grupos com interesses específicos, como mulheres, populações indígenas, idosos e deficientes. Tais abordagens devem constituir os princípios nucleares das estratégias nacionais para assentamentos humanos. Ao desenvolver suas estratégias, os países terão necessidade de estabelecer prioridades dentre as oito áreas programáticas deste capítulo, em conformidade com seus planos e objetivos nacionais e considerando plenamente suas capacidades sociais e culturais. Além disso, os países devem tomar as providências condizentes para monitorar o impacto de suas estratégias sobre os grupos marginalizados e não-representados, com especial atenção para as necessidades das mulheres.</p> <p>7.5. As áreas de programas incluídas neste capítulo são: (a) Oferecer a todos habitação adequada; (b) Aperfeiçoar o manejo dos assentamentos humanos; (c) Promover o planejamento e o manejo sustentáveis do uso da terra; (d) Promover a existência integrada de infra-estrutura ambiental: água, saneamento, drenagem e manejo de resíduos sólidos; (e) Promover sistemas sustentáveis de energia e transporte nos assentamentos humanos; (f) Promover o planejamento e o manejo dos assentamentos humanos localizados em áreas sujeitas a desastres; (g) Promover atividades sustentáveis na indústria da construção; (h) Promover o desenvolvimento dos recursos humanos e da capacitação institucional e técnica para o avanço dos assentamentos humanos; [...].</p>

Fonte: elaboração própria.

No direito brasileiro, o ingresso formal do direito à moradia no sistema constitucional deu-se por meio da Emenda Constitucional nº 26 (Brasil, 2000a), que o acrescentou no artigo 6º, incluindo-o no rol dos direitos sociais, ao lado do direito à educação, saúde, alimentação, trabalho, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados (Brasil, 1988).

Interessante que, no final do ano 2000, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 31, a qual acrescentou o artigo 79 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Brasil, 2000b). Esse Fundo nasceu, consoante a disposição do artigo 79 da Constituição, com a missão de “viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar”, além de “outros programas de relevante interesse social, voltados para melhoria da qualidade de vida” (Brasil, 1988).

Todavia, conforme Sarlet (2008), antes mesmo da promulgação da Emenda nº 26, a interpretação conjunta de dispositivos espalhados pelo texto constitucional, especialmente à luz do princípio da dignidade da pessoa humana, albergado no artigo 1º, inciso I, apontava para a existência de um direito à moradia. Nesse sentido, a Constituição Federal (Brasil, 1988), no artigo 5º, ao mesmo tempo em que apregoa que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, assegura que “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial” (inciso XI). Além disso, também garante o direito de propriedade (inciso XXII), porém, condiciona o seu exercício ao atendimento da função social (inciso XXIII).

Ainda sob a perspectiva da proteção contra abusos, a Constituição, no artigo 5º, inciso XXIV, estipula exigências para os processos de desapropriação, apregoando que “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro” (Brasil, 1988), salvo exceções nela dispostas. No mesmo sentido, dispõe no inciso XXV, que “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário

indenização ulterior, se houver dano” (Brasil, 1988). No inciso XXVI, ainda, arremata dispondo que a pequena propriedade rural, desde que trabalhada pela família, “não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento” (Brasil, 1988).

Depois, no artigo 7º, inciso IV, a Constituição Federal de 1988 garante aos trabalhadores urbanos e rurais o direito a um salário-mínimo que lhes proveja condições de atender suas necessidades básicas e de sua família, com moradia, alimentação, educação, dentre outros (Brasil, 1988).

O inciso IX do artigo 23 do texto constitucional, o qual estampou previsão no sentido de que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, também fornece indicativos da existência de um direito implícito à moradia (Brasil, 1988).

Por fim, a vinculação social da propriedade como um dos princípios informadores da ordem econômica (artigo 170, inciso III), a previsão de que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (artigo 182, § 2º), bem como a moradia sendo arrolada como requisito ao usucapião especial urbano (artigo 183) e o rural (artigo 191), apontam para a previsão, ao menos implícita, de um direito fundamental à moradia (Sarlet, 2008).

A propósito, no artigo 183, a Constituição dispõe que quem possuir como sua área urbana de até 250 metros quadrados, por cinco anos ininterruptos e sem oposição – desde que utilizando-a para sua moradia ou moradia de sua família e, não sendo proprietário de outro imóvel urbano ou rural –, adquirir-lhe-á o domínio (Brasil, 1988). Já no artigo 191, *caput*, assenta que todo que, não sendo proprietário de imóvel urbano ou rural, possuir como seu, sem oposição e pelo período de cinco anos ininterruptos “área de terra, em zona rural, não superior a cinqüenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade” (Brasil, 1988).

No campo infraconstitucional, por outro lado, há uma plêiade de diplomas normativos que tratam do direito à moradia, alguns impondo atuação positiva do Estado, outros simplesmente conferindo proteção. Nesse último caso, para ilustrar,

cita-se a regra inscrita no artigo 1º da Lei nº 8.009/1990 (Brasil, 1990), o qual dispôs sobre a impenhorabilidade por dívidas do chamado bem de família.

Porém, o destaque fica por conta da Lei nº 10.257/2001 (Brasil, 2001a), a qual regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e instituiu o “Estatuto da Cidade”, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana no Brasil. Nesse passo, deve-se reconhecer que a aprovação do Estatuto consolidou a diretriz constitucional quanto ao controle dos processos de desenvolvimento urbano, buscando reorganizar a pauta de ações do Estado, dos mercados imobiliários e da sociedade como um todo, reorientada por novos critérios econômicos, sociais e ambientais (Fernandes, 2010).

Aliás, o artigo 9º, *caput*, do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001a) reconheceu em nível infraconstitucional o usucapião especial urbano. Assim, a pessoa que, não sendo proprietária de imóvel urbano ou rural, possuir como sua, área ou edificação urbana de até 250 metros quadrados, pelo período de cinco anos ininterruptos e sem oposição, nela morando, adquirir-lhe-á o domínio.

O artigo 10 do mesmo Estatuto, o qual já previa o usucapião coletivo urbano, por seu turno, sofreu intervenção em seu texto no ano de 2017, por força da Lei nº 13.465/2017 e, embora continue regulando o mesmo instituto, alterou parte dos requisitos. Portanto, desde então, para usufruir desse direito, é preciso que os beneficiários residam em núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total, repartida pelo número de possuidores, seja menor que 250 metros quadrados por possuidor, desde que esses possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural<sup>16</sup>.

Por outro lado, embora possua um texto robusto e de qualidade elogiável – o que não deixa de ser fundamental para a eficácia de uma lei – o Estatuto tem potencial para se tornar muito mais do que o exemplar de uma boa técnica legislativa. Isso quer dizer que, à luz do artigo 3º da Constituição Federal de 1988, é de fundamental importância que suas diretrizes normativas e principiológicas contribuam para a remoção das barreiras históricas que impediram o acesso à moradia digna e ao direito à cidade a grande parte da população.

---

<sup>16</sup> Toshio Mukai aponta uma suposta inconstitucionalidade desse novo artigo 10, ao argumento de que “pode ofender o direito de propriedade de alguém” (Mukai, 2019, p. 30).

Ainda em 2001, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 2.220, pela qual regulamentou a concessão de uso especial para fins de moradia de que trata o § 1º do artigo 183 da Constituição Federal (Brasil, 1988) e, concomitantemente, valendo-se do mesmo instrumento normativo, criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (Brasil, 2001b).

Em 2003, com a entrada em vigor da Lei nº 10.406, que instituiu o Código Civil (Brasil, 2002), o legislador previu alguns institutos que se comunicam diretamente com o direito à moradia, a exemplo do direito de posse (artigos 1.196 a 1.224); da usucapião (artigos 1.238 a 1.244); os direitos reais de habitação e concessão de uso especial para fins de moradia (artigo 1.225), o direito de superfície (artigo 1.369), bem de família e impenhorabilidade do imóvel residencial (artigos 1.711 a 1.722), e o direito real de habitação ao cônjuge sobrevivente (artigo 1.831).

Ainda em 2003, por meio da Medida Provisória nº 103 (Brasil, 2003a), foi criado o Ministério das Cidades, que concentrou, em um único órgão federal, toda a agenda referente ao estabelecimento, desenvolvimento e à condução da política urbana. No mesmo ano, foi editado o Estatuto da Pessoa Idosa – materializado na Lei nº 10.471/2003 (Brasil, 2003b) – o qual, nos artigos 37 e 38, garantiu o direito à moradia digna às pessoas idosas, ao mesmo tempo que lhes conferiu prioridade na aquisição de imóvel para moradia própria nos programas habitacionais.

A Lei nº 11.124, editada em 2005 (Brasil, 2005), por sua vez, dispôs sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e instituiu o Conselho Gestor do Fundo – CGFNHIS. A instituição desse sistema representou um grande avanço no tratamento federativo da questão da habitação social no país, pois previu a adesão de estados e municípios a ele, com a criação de planos locais de habitação (Marguti, 2018). Além disso, conforme o artigo 2º da Lei instituidora, o FNHIS foi concebido com os objetivos de: “viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável” (inciso I); “implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda (inciso II); e, finalmente, “articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação” (inciso III).

Já a Lei nº 11.481/2007 (Brasil, 2007), a qual operou várias alterações em diplomas legais variados, representou, em última análise, um grande avanço do ordenamento jurídico brasileiro em direção ao reconhecimento e à segurança da posse, à proteção e à efetivação do exercício do direito à moradia pela população de baixa renda (Pagani, 2009). Por exemplo, no artigo 12, previu a isenção de custas e emolumentos cartorários para casos de regularização fundiária de interesse social. No artigo 22-A, trouxe a possibilidade da concessão de uso especial para fins de moradia em áreas de propriedade da União. No artigo 23, consagrou a previsão de que o Poder Executivo adotará providências visando a realização de levantamento dos imóveis da União, que possam ser destinados a abrigar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

A Lei nº 11.888/2008, a seu turno, assegurou assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social às famílias de baixa renda, assim consideradas aquelas com renda de até três salários-mínimos mensais (Brasil, 2008).

Em 2009, houve a criação do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV pela Lei nº 11.977/2009, orientado por uma política de subsídios diretos ao comprador, sendo incorporado, no mesmo ano, ao Plano Nacional de Habitação. Essa política habitacional representou um grande avanço do Governo Federal rumo à concretização do direito constitucional à moradia para a população mais vulnerável (Brasil, 2009b).

O Estatuto da Igualdade Racial, instituído pela Lei nº 12.288/2010 (Brasil, 2010), estabeleceu em seu artigo 35, que o poder público garantirá a implementação de políticas públicas que assegurem moradia adequada à população negra “[...] que vive em favelas, cortiços, áreas urbanas subutilizadas, degradadas ou em processo de degradação, a fim de reintegrá-las à dinâmica urbana e promover melhorias no ambiente e na qualidade de vida” (Brasil, 2010).

O Código de Processo Civil, instrumentalizado pela Lei nº 13.105/2015, ao regular as ações possessórias nos artigos 554 ao 558, levou em consideração as peculiaridades dos conflitos coletivos pela posse da terra e previu um procedimento mais articulado com a função social da posse (Brasil, 2015a).

Já a Lei nº 13.146/2015, nominada Estatuto da Pessoa com Deficiência, previu que a pessoa com deficiência tem direito à moradia digna, no seio da família natural ou substituta, com seu cônjuge ou companheiro ou desacompanhada, ou em moradia para a vida independente da pessoa com deficiência, previsto também o direito à moradia em residência inclusiva. Além disso, dispôs que, nos programas habitacionais, públicos ou subsidiados com recursos públicos, a pessoa com deficiência – ou o seu responsável – goza de prioridade na aquisição de imóvel para moradia própria, observando-se a reserva de, no mínimo, 3% (três por cento) das unidades habitacionais para pessoa com deficiência (Brasil, 2015b).

A Lei nº 13.465/2017, conhecida como “Lei da Reurb”, veio para permitir especialmente a regularização de áreas já ocupadas de maneira informal pela população de baixa renda, prevendo institutos de regularização fundiária, notadamente a legitimação fundiária e a legitimação da posse. Essa Lei instituiu um conjunto de medidas urbanísticas, jurídicas, sociais e ambientais, destinadas à regularização de núcleos urbanos informais, com a finalidade de inseri-los no ordenamento territorial urbano e de conferir títulos de posse ou propriedade a seus ocupantes (Brasil, 2017).

Em agosto de 2020, o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV foi substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela – PCVA, mediante a edição da Medida Provisória nº 996/2020 (Brasil, 2020), convertida na Lei nº 14.118/2021 (Brasil, 2021b). Tratava-se de um programa de crédito habitacional, limitado ao financiamento imobiliário com juros abaixo da taxa praticada pelo mercado.

Com a troca de comando do Governo Federal em 2023, o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV foi relançado, em fevereiro do mesmo ano, por meio da edição da Medida Provisória nº 1.162/2023 (Brasil, 2023b), convertida, posteriormente, na Lei nº 14.620/2023 (Brasil, 2023d).

Por fim, no ano de 2023 foi recriado o Ministério das Cidades, pela Lei nº 14.600/2023 (Brasil, 2023c), fruto da conversão da Medida Provisória nº 1.154/2023 (Brasil, 2023a), devolvendo-lhe a competência para formulação de políticas urbanas, que, no governo anterior, havia sido concentrada no Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional – MIDR.

Verifica-se, portanto, que o direito à moradia encontra-se assegurado em diferentes normativas, nos planos interno e internacional. No Brasil, são diversas as

legislações que integram aspectos e preceitos relacionados com a habitação, desde previsões atinentes à posse, propriedade, regularização, até a previsão de recursos públicos que subsidiem o acesso à moradia por determinados grupos populacionais.

### **2.3 A MORADIA ADEQUADA E O CENÁRIO BRASILEIRO**

O crescimento acelerado das cidades, somado ao aumento progressivo da população urbana, despertou debates sociais e jurídicos, que colocaram em evidência não apenas a necessidade de se garantir moradia para todos, mas moradia adequada.

Essa discussão se intensificou após o advento da pandemia da Covid-19, que forçou as pessoas ao isolamento social, o que evidenciou ainda mais a percepção da precariedade dos lares de grande parte da população.

A propósito, conforme apontam Naves Neto e Cardoso (2021), a orientação emitida pelas autoridades sanitárias, determinando que todos permanecessem isolados em suas casas, ao mesmo tempo em que elevou a segregação espacial das pessoas em situação de rua, também escancarou a falta de moradia adequada para uma parcela considerável da população, bem mais suscetível à contaminação pelo vírus SARS-CoV2, causador da Covid-19.

Ou seja, a questão habitacional é um problema crônico na sociedade atual, que afeta, em sua maioria, a população mais carente, geralmente empurrada para locais de pouca infraestrutura estatal. São moradores de favelas e comunidades muitas vezes sujeitas à ação de forças paralelas ao Estado, encontrando-se vulneráveis a doenças provocadas pela falta de saneamento básico, com estrutura viária degradada, distante dos locais de trabalho, hospitais e escolas, sem equipamentos de lazer, privacidade e segurança da posse de suas moradias.

É diante desse contexto que emerge o direito à moradia adequada, pauta de diversos estudos acadêmicos e técnicos, legislações e políticas públicas. Isso porque o acesso a esse direito está atrelado à própria noção de sobrevivência humana, inteiramente identificada com a dignidade da pessoa humana (Romanelli, 2007).

Nesse sentido, Saule Júnior (1999) frisa que o direito à moradia decorre do direito a um patamar de vida adequado, o que corresponde à sua indivisibilidade,

interdependência e inter-relacionamento como direito humano. Assim, o direito à moradia se conecta, por exemplo, com o direito de liberdade de escolha do local de residência, direito de segurança, privacidade da casa e da correspondência. Atine, ainda, ao direito à sanidade ambiental e o direito de gozar do mais elevado nível de saúde física e psíquica.

Souza (2008) refere à moradia como um bem universal, que não guarda necessariamente relação com a propriedade, mas é fundamental para a promoção da dignidade da pessoa humana.

*A moradia, conceitualmente, é um bem da personalidade, com proteção constitucional e civil. É, portanto, um bem irrenunciável da pessoa natural indissociável da sua vontade e indisponível, exercendo-se de forma definitiva pelo indivíduo; secundariamente, recai o seu exercício em qualquer pouso ou local, mas é objeto de direito e protegido juridicamente a todos indistintamente, é um bem universal, como os bens extrapatrimoniais da imagem, da honra, intimidade. O bem da “moradia” é inerente à pessoa e independe de objeto físico para a sua existência e proteção jurídica. Atualmente, é uma situação de direito reconhecida pelo ordenamento jurídico, é uma qualificação legal reconhecida de direito essencial referente à personalidade humana. A moradia é bem extrapatrimonial que não guarda, necessariamente, qualquer relação com a propriedade, já que as pessoas podem exercer a moradia, v.g. por meio de um contrato de locação residencial ou comodato. (Souza, 2008, p. 45-46)*

Ainda segundo Souza (2008), a fixação da moradia em determinado local não deve ser enxergada apenas sob a perspectiva do elemento físico, mas, sobretudo, na fixação dos interesses inerentes à vida cotidiana.

Todavia, o acesso à moradia adequada ainda é uma realidade distante para milhares de pessoas não só no Brasil, mas ao redor do mundo. A propósito, conforme levantamento realizado pela Organização das Nações Unidas – ONU, no ano de 2020 o número de pessoas que viviam em favelas ou assentamentos informais ultrapassava 1 bilhão em todo o globo. Estima-se que 1,6 bilhão de pessoas precisarão de moradia adequada e acessível até 2030 (ONU, 2020).

Por sua vez, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional – MIDR informou, no ano de 2022, que, consoante dados divulgados pela Fundação João Pinheiro, referentes ao ano-base de 2019, o quantitativo de residências que apresentavam algum tipo de inadequação ultrapassava 24,8 milhões (Brasil, 2022)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> O indicador considera as inadequações edilícias, assim como as de infraestrutura urbana.

Ou seja, avolumam-se moradias, pelo imenso território brasileiro, que não atendem aos requisitos mínimos de adequabilidade habitacional.

Ademais, conforme já referido no início do presente trabalho, foi no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC de 1966, que o termo “moradia adequada” foi utilizado pela primeira vez. Porém, somente em 1991 que a ONU, por intermédio do seu Comitê para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, apresentou os pressupostos essenciais mínimos à configuração do direito à moradia adequada, fazendo-o no Comentário Geral nº 4 (ONU, 1991).

A alusão ao qualificativo “adequada” buscou evidenciar que moradia representa muito mais do que a posse de uma construção física, pois exige que se reúnam condições variadas para a manutenção das boas condições de permanência (Spink *et al.*, 2020). Nesse aspecto, vale frisar que o direito à moradia adequada não se restringe a ter um teto, um chão e quatro paredes onde se abrigar. Para além do elemento estrutural, concorrem condições térmicas, acústicas, sanitárias, de segurança da construção em si, bem assim serviços públicos, a serem fornecidos pelo Estado, como saneamento básico, coleta de lixo, transporte, saúde, educação e energia elétrica.

Para Rolnik (2009, p. 1-2), não apenas a falta de moradia malfez o direito humano à moradia, mas também o acesso deficitário a ele:

[a] falta de moradia, todavia, não é a única maneira pela qual as pessoas têm negado o seu direito à moradia adequada. Dados da UN-Habitat revelam que mais de um milhão de pessoas, um terço da população mundial, vivem em assentamentos precários e favelas, sem acesso a serviços básicos e sem condições de vida adequadas. O impacto dessas precárias condições de vida e a conseqüente falta de reconhecimento legal ou administrativo vão além da privação material e ambiental impostas aos moradores das favelas. Viver em assentamentos não regularizados deixa os moradores sem o usufruto de um amplo espectro de outros direitos humanos, civis e políticos, ou econômicos, sociais e culturais.

Assim, à luz do Comentário Geral nº 4 (ONU, 1991), que interpreta o artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais de 1966 (ONU, 1966a), o direito à moradia deve ser compreendido em sentido amplo, não se resumindo a um alojamento ou abrigo, mas sim um lugar onde seja viável viver com dignidade plena, segurança e paz. Inclusive, referido documento assevera que o direito à moradia adequada deve envolver os seguintes critérios: (i) segurança

jurídica da posse (ii) disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura; (iii) custo acessível; (iv) habitabilidade (v) acessibilidade; (vi) localização; e (vi) adequação cultural.

Para discorrer sobre o primeiro requisito, relativo à segurança jurídica da posse, é preciso reconhecer que há uma autonomia do direito à moradia em relação ao direito de propriedade, e que a segurança jurídica da posse funciona como um dos pressupostos de efetivação do direito à moradia. De fato, a Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre os direitos e garantias fundamentais, estipulou no artigo 5º, incisos XXII e XXIII, no artigo 170, inciso III, no artigo 182, § 2º e no artigo 186, que a propriedade será garantida a todos na medida em que cumprida a sua função social. Assentou, no artigo 6º, ainda, que a moradia é um direito social (Brasil, 1988).

Portanto, são dois direitos que estão no mesmo patamar hierárquico. Porém, enquanto a moradia é qualificada como um direito social, a propriedade, embora mantenha seu caráter individual, passa a ter seu exercício condicionado à função social (Tepedino; Schreiber, 2005). Ou seja, “não há, no texto constitucional brasileiro, garantia à propriedade, mas tão-somente garantia à propriedade que cumpre a sua função social” (Tepedino; Schreiber, 2005, p. 105).

Segundo Bercovici (2022, p. 346), “a função social é o poder de dar à propriedade determinado destino, de vinculá-la a um objetivo. O qualificativo social indica que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo, não ao interesse do proprietário”. Pagani (2009), por sua vez, sustenta que a utilização de imóvel para moradia gera, automaticamente, o cumprimento da função social da propriedade. Sendo assim, é factível considerar que, nessa situação, o ordenamento jurídico confere proteção e segurança jurídica a essa posse. Além disso, conforme alerta a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, “o direito à moradia adequada é mais amplo do que o direito à propriedade”, pois “aborda direitos não relacionados à propriedade, visando a garantir que todos tenham um lugar seguro para viver em paz e dignidade, incluindo os não proprietários do imóvel” (Brasil, 2013, p. 18).

Sendo assim, a segurança da posse, um dos pilares do direito à moradia adequada, “não se limita à atribuição de títulos formais” e, por isso, “pode tomar uma variedade de formas, incluindo alojamento de aluguel, cooperativa de habitação,

arrendamento, ocupação pelo dono, habitação de emergência ou assentamentos informais” (Brasil, 2013, p. 18). É preciso reconhecer que,

[d]ada a ampla proteção proporcionada pelo direito à moradia adequada, o foco único em direitos de propriedade pode, inclusive, levar a violações do direito à moradia adequada, por exemplo, removendo forçadamente moradores de favelas que residem na propriedade privada. Por outro lado, a proteção do direito de propriedade pode ser crucial para garantir que certos grupos sejam capazes de desfrutar de seu direito à moradia adequada. O reconhecimento da igualdade de direitos dos cônjuges à propriedade familiar, por exemplo, muitas vezes é um fator importante para garantir que as mulheres tenham acesso igual e não discriminatório à moradia adequada. (Brasil, 2013, p 18)

Como bem aponta Tepedino (2006), a releitura da posse, a partir das lentes da Constituição Federal de 1988, revela que a justificativa de sua proteção também reside no cumprimento da função social. Ou seja, embasa-se em valores existenciais atinentes ao trabalho, à moradia ou mesmo ao desenvolvimento do núcleo familiar.

Assim, a funcionalização da propriedade migrou também para a posse, notadamente quando empregada para o exercício do direito à moradia. Portanto, aquela percepção individual e patrimonialista adotada pela legislação civil, de que a posse é o exercício de um dos poderes inerentes ao domínio (a mera exteriorização do direito de propriedade), embora não esteja totalmente ultrapassada, já não tem a mesma eficácia de outrora.

Isso quer dizer que função social da posse garante respaldo jurídico ao morador que ocupa o imóvel há longo tempo e, assim, está protegido de ameaças ao seu direito à moradia (Mastrodi; Alves, 2017) pois, como sabido, a garantia desse direito implica na abertura para que outros direitos possam ser acessados.

Portanto, ao passar por uma situação de desapropriação, o sujeito não é despojado apenas de um local de moradia, mas de laços afetivos e identitários que o ligam ao local, o que pode ocasionar significativos impactos à sua saúde física e psicossocial.

O segundo indicador, o qual atine à disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura, conforme Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, vai dizer que uma moradia adequada deve contar com certos serviços essenciais para a saúde, a segurança, o conforto e a

nutrição. Sendo assim, todos os titulares do direito à moradia adequada devem ter acesso sustentável aos recursos naturais e comuns, à água potável, ao esgotamento sanitário e coleta de resíduos, à energia para cozinhar, ao serviço de aquecimento e iluminação, aos meios de armazenamento de alimentos e serviços de emergência (ONU, 1991; Brasil, 2018).

Nesse sentido, Ferreira e Garcia (2017) pontuam que essas condições são indispensáveis à garantia da qualidade de vida e influenciam diretamente na redução dos indicadores de mortalidade, na renda do trabalhador, preservação dos recursos naturais e, inclusive, na valorização do próprio imóvel.

O custo acessível, terceiro indicador, propugna que “os custos financeiros domésticos ou pessoais associados à moradia devem ser de um nível tal que a realização e a satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas nem comprometidas” (Brasil, 2018, p. 259). Assim, “os Estados partes devem criar subsídios de moradia para aqueles incapazes de obtê-la, bem como formas e níveis diferentes de financiamento habitacional, que correspondam adequadamente às necessidades da moradia” (Brasil, 2018, p. 259). Além disso, medidas devem ser tomadas para proteger inquilinos contra níveis ou aumentos desproporcionais do valor do aluguel. Ou seja, o custo com moradia não pode comprometer o orçamento familiar ao ponto de inviabilizar os gastos com as demais necessidades básicas.

A habitabilidade, quarta diretriz, reforça a ideia de que a residência deve proteger a integridade de seus moradores, oferecendo-lhes o espaço adequado e salvaguardando-os das intempéries climáticas e demais ameaças à segurança e à saúde, dos riscos estruturais e geográficos – como deslizamentos e alagamentos – e dos vetores de doenças (Brasil, 2018).

Pode-se acrescentar também que, sob a perspectiva desse elemento, se incluem as noções de conforto ambiental, condições de segurança e sanidade da residência e da localidade onde inserida. Isso tudo contribuindo para a prevenção de doenças e refletindo na melhora dos indicadores de saúde (Cohen, 2004).

O quinto indicador, a acessibilidade, reforça a necessidade de a moradia ser acessível aos grupos vulneráveis, como pessoas com necessidades especiais, crianças, idosos, vítimas de desastres naturais e grupos que habitam áreas de risco (Brasil, 2018).

A definição de localização, sexto elemento, faz alusão à proximidade e integração com os locais em que as pessoas exercem suas principais atividades comunitárias e sociais, notadamente escolas, hospitais e postos de saúde, trabalho, comércio, transporte público, dentre outros (Brasil, 2018). Quando tais diretrizes são descumpridas ou mesmo negligenciadas, pode-se dizer que aquela comunidade vivencia um cenário não só de abandono, mas também de segregação socioespacial (Negri, 2010) e aporofobia territorial (Beraldo, 2023).

O último indicador, propugna o respeito ao elemento cultural, cuja ideia é que o local de domicílio deve observar as características identitárias e culturais dos moradores, a fim de garantir e promover o sentimento de pertencimento àquele ambiente.

Por fim, o Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288/2010, dispõe, no artigo 35, que o poder público deverá garantir a implementação de políticas públicas para assegurar o direito à moradia adequada da população negra que vive em favelas, cortiços, áreas urbanas subutilizadas, degradadas ou em processo de degradação, com o objetivo de reintegrá-las à dinâmica urbana e promover melhorias no ambiente e na qualidade de vida. O parágrafo único desse dispositivo aduz que o direito à moradia adequada inclui não apenas o provimento habitacional, mas também a garantia da infraestrutura urbana e dos equipamentos comunitários associados à função habitacional, bem como a assistência técnica e jurídica para a construção, reforma ou regularização fundiária da habitação em área urbana (Brasil, 2010).

Cumprir reforçar que os artigos 36 e 37 do Estatuto da Igualdade Racial dispõem, respectivamente, que os programas, projetos e ações realizadas no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS devem considerar as peculiaridades sociais, econômicas e culturais da população negra e que os agentes financeiros – públicos ou privados – promoverão ações para viabilizar o seu acesso aos financiamentos habitacionais (Brasil, 2010).

O conceito de moradia digna, portanto, é amplo, abrangendo situações relacionadas ao bem-estar e à dignidade humana. Logo, o pleno exercício de outros direitos humanos e fundamentais, como a liberdade de associação – característica fundamental na gestão coletiva e democrática da terra –, a liberdade de expressão e reunião, o direito de escolher onde fixar residência e o direito de participar do debate

democrático na tomada de decisões públicas, são cruciais na construção do direito à moradia adequada para todos os grupos sociais, especialmente os mais vulnerabilizados.

### **3 PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO**

O presente capítulo trata do complexo processo de constituição do espaço urbano. Inicialmente, discorre-se a respeito das forças que influenciam a ocupação do solo e a definição de políticas públicas, notadamente as de habitação. Para tanto, destaca-se a influência do capital financeiro sobre a atuação do Estado, assim como a participação de grupos excluídos e marginalizados na construção das cidades brasileiras.

Posteriormente, aborda-se o cenário das políticas públicas habitacionais, implantadas no país ao longo dos últimos noventa anos. Nesse percurso, destacam-se as primeiras medidas adotadas pelo Governo Federal no campo habitacional, passando pela criação e extinção do Banco Nacional de Habitação – BNH (1964-1985) e chegando, finalmente, aos programas Minha Casa Minha Vida – PMCMV e Casa Verde e Amarela – PCVA. Além disso, será abordada a política de remoções forçadas, uma realidade experimentada por várias famílias brasileiras, sobretudo na cidade do Rio de Janeiro, onde foi e continua sendo aplicada sob a “justificativa” de promover o progresso, ordenar a cidade e melhorar a vida dos atingidos.

Finalmente, ingressa-se na análise da política de regularização fundiária, adotada pelo Estado brasileiro nos últimos vinte anos, que se notabiliza pelo foco na concessão do título de proprietário, sem considerar a repercussão negativa que isso pode representar para a segurança da posse – um dos requisitos da habitação adequada, o qual fica vulnerável diante do assédio do mercado imobiliário e das grandes obras públicas.

Nesse contexto, os debates sobre a constituição do espaço urbano e a elaboração de políticas públicas habitacionais, seus resultados e o impacto para a camada da população mais vulnerável, podem contribuir para o aprimoramento da atuação do Estado na gestão urbana e habitacional, inclusive mediante o incentivo orçamentário e técnico da participação dos movimentos sociais, cooperativas e associações nesse processo.

#### **3.1 AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO URBANO E A LÓGICA CAPITALISTA**

O urbano, conforme Carlos (1994, p. 14), é visto principalmente como “[...] produto de contradições emergentes do conflito entre as necessidades da reprodução do capital e as necessidades da sociedade como um todo”. Assim, ele é colocado, concomitantemente, como condição geral de realização do processo de reprodução do capital e produto desse mesmo processo.

Estudar o espaço urbano requer um esforço complexo, pois implica revolver processos em constante mutação e influenciados por agentes com variados interesses, muitas vezes conflitantes (Lefebvre, 2006). Nesse propósito, discorrer sobre a sua formação é evidenciar quais são os agentes e como eles atuam na construção da cidade, produzindo o meio urbano e as suas mais variadas formas e funções. É como lembra Stein Neto (2008, p. 148), quando destaca que “os diversos agentes envolvidos no processo de produção, apropriação e consumo do espaço urbano, têm seu produto – espaço produzido – marcado por articulações, convergências e contradições em uma dinamicidade que lhe é própria”.

Nessa perspectiva, compreender os diferentes papéis que os agentes sociais desempenham sobre o espaço urbano, tem fundamental importância para o Estado e para o Direito. Isso porque, é tarefa do Estado planejar e ordenar a ocupação do solo, prover políticas públicas de habitação e de prestação de serviços públicos, ações de enfrentamento da crise climática, dentre outras. Ao Direito, por sua vez, cabe a valiosa missão de tutelar os direitos humanos e fundamentais, como o direito à moradia (adequada), positivado na Constituição Federal de 1988.

A propósito do tema, Horacio Capel Saéz, geógrafo e escritor espanhol, com trabalhos publicados no campo da geografia urbana espanhola, é reconhecido como um dos primeiros teóricos a tratar da temática referente aos agentes que atuam na produção do espaço urbano. Assim, segundo ele, essa categoria engloba os proprietários dos meios de produção, os proprietários do solo, os promotores imobiliários, as empresas de construção e os organismos públicos (Saéz, 1974).

No Brasil, o geógrafo Roberto Lobato Corrêa (2002), estudioso da formação do espaço urbano, também passou a adotar essa expressão em seus trabalhos. Inclusive, acrescenta que os agentes sociais são notoriamente históricos, apresentam interesses próprios, adotam estratégias e práticas espaciais que melhor lhes atendam, muitas vezes contraditórias, as quais acabam por gerar conflitos entre eles próprios ou com outros segmentos da sociedade.

A propósito, conforme Corrêa (2002), a cidade de viés capitalista é construída/moldada por cinco categorias de agentes: os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; proprietários fundiários; promotores imobiliários; o Estado; e as classes sociais excluídas.

Os proprietários dos meios de produção concebem a terra como o suporte necessário para a reprodução capitalista. Eles não buscam promover a especulação fundiária, porém,

[o]s conflitos que emergem tendem a ser, em princípio, resolvidos em favor dos proprietários dos meios de produção, que, no capitalismo, comandam a vida econômica e política. A solução desses conflitos se faz através de pressões junto ao Estado para realizar desapropriações de terras, instalação de infraestrutura necessária às suas atividades e para a criação de facilidades com a construção de casas baratas para a força de trabalho. (Corrêa, 2002, p. 14)

Os proprietários de terras são aqueles detentores de grandes frações de propriedade imóvel, sendo que o seu capital aumenta não pela circulação delas, mas justamente pela retenção e restrição da oferta. Aliás, “a retenção de terras cria uma escassez de oferta e aumento de seu preço, possibilitando-lhes ampliar a renda da terra” (Corrêa, 2002, p. 14).

Por seu turno, os promotores urbanos são um conjunto de agentes, que realizam, parcial ou integralmente, as operações relacionadas à incorporação, aos estudos técnicos, edificação, comercialização e financiamento dos imóveis. Trata-se de um grupo que atua perante os órgãos públicos, promovendo as licenças, obras e tudo o que envolve a produção de edificações e novos espaços urbanos (Correa, 2002).

Ainda nas categorias de Corrêa (2002), tem-se o Estado, o qual se coloca em meio a vários interesses que se posicionam numa arena de disputas por espaço. É dele a tarefa de definir e implementar ações diretamente relacionadas com a conformação das dinâmicas urbanas, a exemplo: da edição de normas de postura e zoneamento urbano; intervenção material na construção do espaço público das cidades; melhorias nas condições de esgotamento sanitário, no planejamento do trânsito etc.

Por fim, na perspectiva de Corrêa (2002), tem-se, ainda, os grupos sociais marginalizados ou excluídos, que se caracterizam por serem formados por

população que não conta com renda para prover aluguéis em moradias adequadas, muito menos para adquirir a casa própria. Assim, veem-se obrigados a ocupar habitações precárias, situadas em áreas marginais e periféricas, ou em morros impróprios para construção, áreas alagadiças, em invasões e ocupações irregulares, formando o que Lefebvre (2011, p. 138) chama de “miséria do habitat”:

[u]ma nova miséria se estende que toca principalmente o proletariado sem poupar outras camadas e classes sociais: a miséria do habitat, a miséria do habitante submetido a uma cotidianidade organizada (na e pela sociedade burocrática de consumo dirigido). Para aqueles que ainda duvidariam de sua existência como classe, a segregação e a miséria de seu “habitar” designam na prática a classe operária.

É dessa forma que a favela surge no contexto da produção do espaço urbano, como alternativa de moradia para quem não consegue pagar aluguel em habitações adequadas ou, muito menos, adquirir casa pronta ou terreno para construí-la, e que acaba se vendo na contingência de engrossar as fileiras de uma ordem urbana acentuadamente segregadora.

Nessa quadra, é possível vislumbrar, de um lado, os grupos que buscam o lucro a partir da produção e comercialização das cidades, transformando as moradias em mercadorias, dando-lhes a característica de um ativo imobiliário que gera contínuo ganho de capital, seja pela exploração dos aluguéis ou a valorização imobiliária em si mesma. De outro, têm-se os usuários da cidade, os quais aspiram que ela seja um local de prestação de serviços públicos adequados, com segurança, saneamento, educação, moradia, lazer etc.

Dentro desse contexto de lutas por território, o espaço urbano é absorvido pelo movimento econômico, que o produz a partir da lógica do lucro, tornando-o uma mercadoria no processo de troca. Ou seja, por mais que haja a produção socializada da cidade, o objetivo será sempre a apropriação privada, dentro de uma sociedade marcadamente dividida em classes (Carlos, 2015).

Nesse arranjo econômico de criação do urbano, a cidade forçosamente tem se revelado como o palco das transformações ditadas pelo capital, o qual recria constantemente os espaços para torná-los aptos à produção, distribuição, circulação, troca e consumo de mercadorias.

Inclusive, é dentro do processo de multifunções do capital que o espaço urbano é organizado, com a alteração de suas formas e funções, influenciando a produção, o processo de trabalho e a própria vida cotidiana, e impactando o uso e o acesso à cidade pelos cidadãos (Carlos, 2015).

Nesse contexto, Lefebvre (2008) sustenta que a reprodução das relações sociais de produção e de luta de classe, ocorre na apropriação e dominação do espaço no cotidiano da vida urbana, estando inserida no lazer, na escola, no ambiente profissional, ou seja, em todo lugar. Assim, as formas de apropriação e dominação no âmbito urbano, revelam contradições e conflitos que se materializam no espaço e, uma das principais formas de apropriação e dominação desse espaço, é justamente a caracterização do solo como mercadoria.

Esse fenômeno é bem-apanhado por Harvey (2005), que analisa como a geopolítica do capitalismo e seu modo de produção interferem na elaboração e condução de políticas públicas urbanas. Referido autor vai discutir a questão urbana a partir de uma visão dialética e, à luz dessa perspectiva, faz uma análise bastante profunda de como a geopolítica do capitalismo e seu modo de produção ditam os rumos da elaboração das políticas públicas urbanas, a exemplo da ordenação do solo e, especialmente, da produção de moradias.

Nessa esteira, tendo como ponto de partida as ideias de Karl Marx – notadamente as estampadas na obra *O Capital* –, Harvey (2005) compreende que o processo produtivo capitalista busca sempre a acumulação de lucro a partir de um sistema, engendrado para que o capital produzido seja comumente absorvido e não entre em crise. Portanto, conforme o autor, para que um processo produtivo capitalista funcione de modo saudável, é preciso que apresente crescimento positivo, sem sinais de estagnação, independente das consequências ambiental, humana ou geopolítica que traga consigo.

Assim, para que o sistema se mantenha estável e os seus proprietários obtenham ganhos positivos, a fórmula que se encontrou para alcançar o incremento nos lucros, foi justamente explorar os trabalhadores, cuja mão de obra, considerada mercadoria pela lógica capitalista de produção, é capaz de gerar mais riqueza que o valor pago como contraprestação pela sua utilização. Em consequência, a diferença entre a riqueza produzida pelos trabalhadores e a remuneração que recebem, gera o que os marxistas chamam de “mais-valia” (Harvey, 2005).

Dessa forma, a prática capitalista faz eclodir na sociedade duas classes sociais que, de certo modo, colocam-se em polos opostos, defendendo interesses conflitantes. Enquanto os trabalhadores lutam por melhores salários e condições laborais, os capitalistas resistem, pois sabem que a força de trabalho é uma mercadoria indispensável no processo de produção e, o seu encarecimento, gera-lhes diminuição na acumulação de lucros (Harvey, 2005).

Ainda conforme Harvey (2005), o emprego da tecnologia no processo produtivo acarreta a substituição do trabalho humano por máquinas, buscando a diminuição de custos e o aumento dos lucros da produção, e ocasionando a redução de salários e o aumento de desempregados. Porém, se, por um lado, o uso da tecnologia atende aos interesses do capital, por outro, conduz ao efeito de diminuir o poder de compra da classe trabalhadora, que também participa do mercado consumidor. Isso leva a uma saturação da oferta de bens de consumo, os quais não serão adquiridos pelos consumidores – grupo do qual os trabalhadores fazem parte –, gerando o aumento dos estoques, a diminuição dos lucros, a desvalorização da produção e das forças produtivas.

Nesse cenário, para fugir de crises, a lógica do capital vai ditar que a produção ocorra de forma contínua e estável, bem como que o lucro acarretado seja empregado na geração de novas riquezas, de modo que todos os excedentes de capital sejam continuamente absorvidos (Harvey, 2005).

De fato, ao longo do tempo, o sistema capitalista buscou renovar suas fronteiras de ação, criando estratégias novas, com a finalidade de garantir a absorção do capital e da força de trabalho. A título de exemplo, podem-se citar os empréstimos feitos por grandes instituições financeiras internacionais aos países periféricos do Sul Global, que muitas das vezes utilizam desses mesmos recursos para adquirir bens de produção fornecidos por países situados no Norte Global. Uma outra tática, é o investimento em urbanização – e em tudo o que lhe diz respeito –, justamente porque o sistema capitalista de produção necessita de um ambiente favorável para os negócios, com redução de custos do processo produtivo, melhor acesso à mão de obra e ao mercado consumidor (Harvey, 2005).

Ainda como portas de entrada para o capital, podem-se citar os investimentos em infraestrutura, nomeadamente: malha viária; ferrovias; portos e

aeroportos; sistemas de comunicação, de produção e escoamento de energia; além de habitação, melhorias urbanas, saúde, segurança e educação.

Dessa forma, o urbano e, junto com ele, todas as potencialidades que proporciona, acaba sendo colocado em uma posição estratégica dentro da lógica capitalista, fazendo com que as cidades sejam alvo de intensa especulação. Nesse sentido, a cidade se torna uma mercadoria, não em sua integralidade, mas dividida em fragmentos precificados. Conforme lembra Rodrigues (2007, p. 03):

[a] cidade mercadoria não é trocável no 'mercado como um objeto'. Não se transmite, em tese, a 'propriedade da cidade em sua totalidade'. O que se vende são fragmentos de lugares, polos de investimentos para capitalistas nacionais e estrangeiros com o objetivo de aumentarem lucros, rendas e juros. Os fragmentos de lugares para eventos, atividades turísticas e de investimento, visando à incorporação imobiliária de bairros nobres, de condomínios murados e, como totalidade, a cidade-mercadoria vende imagem de prefeitos como 'gestores' capitalistas. Nas democracias eleitorais, simbolicamente um prefeito entrega ao novo a 'chave da cidade', mas não a 'propriedade da cidade'.

Verifica-se, então, que a troca prepondera sobre o uso, “num processo de produção assentado na propriedade privada da terra que gera a apropriação diferenciada do espaço por extratos diferentes da sociedade” (Carlos, 1994, p. 193). Logo, a importância que o solo urbano adquire, como modo de absorção do capital, é muito grande. Esse solo terá valores cada vez mais diferenciados, que variarão de acordo com múltiplos fatores, desde localização, infraestrutura, nível de segurança, acesso a serviços e a intensidade – ou não – da atuação de determinados grupos nesses locais. Inclusive, os incorporadores imobiliários, os grandes proprietários e o próprio Estado, determinam a forma como se dará a distribuição das benfeitorias urbanas, o que acabará, naturalmente, por impactar na diferença de valor da terra e no direcionamento da população para cada área da cidade. Nesse ponto, vale a observação de Harvey (1980), no sentido de que os grupos de agentes de produção do espaço urbano, notoriamente detentores de recursos financeiros e acentuado poder de barganha política, influenciam os rumos das obras e políticas públicas, direcionando a infraestrutura urbana para áreas de seu próprio interesse imobiliário, contribuindo ainda mais para o aprofundamento do abismo social.

Isso tudo porque, conforme Ferreira (2022, p. 13), “transparece, com toda evidência, o poder do Estado nesse processo”. Afinal, é ele quem decide os rumos

das políticas públicas de infraestrutura urbana – as quais acabarão por impactar no valor do solo urbano e contribuir para a segregação territorial.

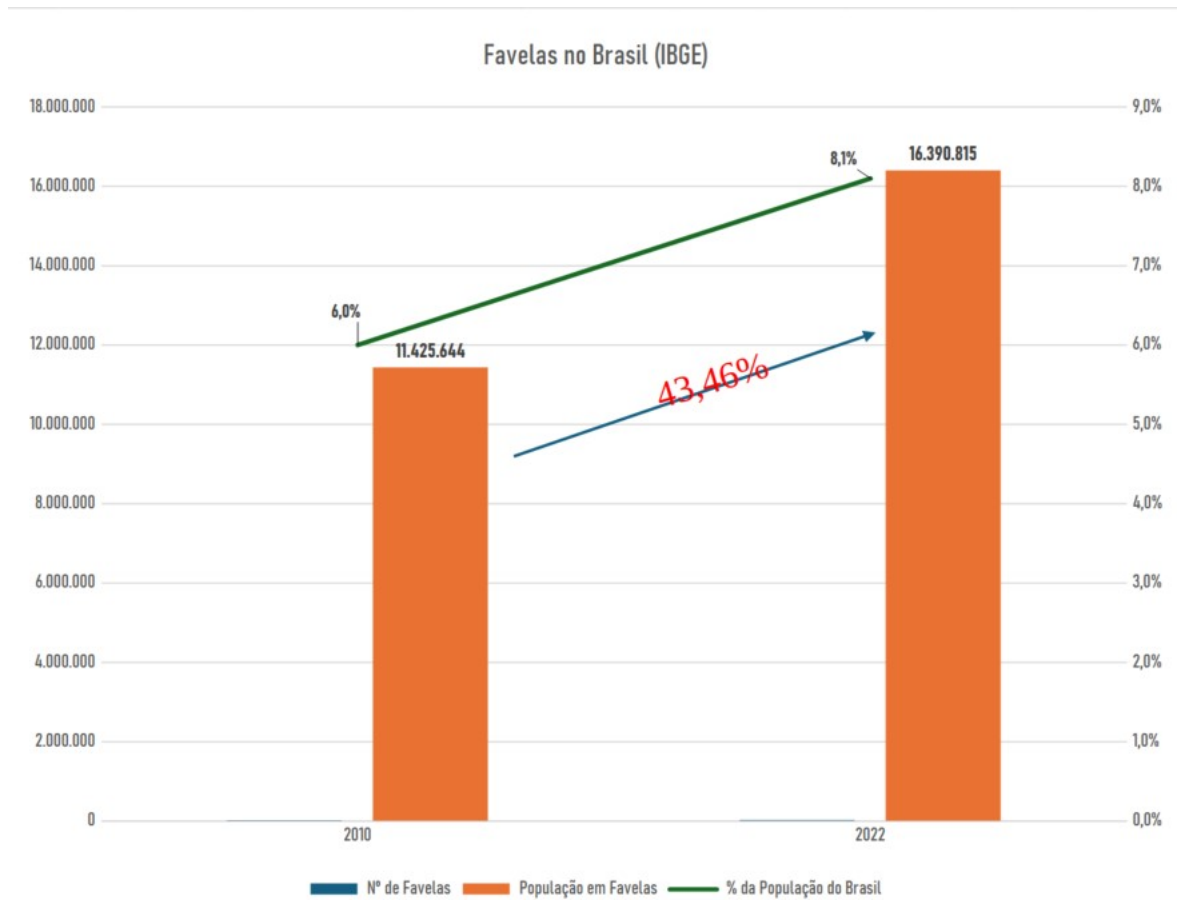
Ao ser responsável pela produção social da rede sistêmica de infraestruturas urbanas, as decisões de inseri-las no território passam a ser, pelo menos em tese, discricionárias do poder público. Quanto mais homogêneos forem os investimentos em infraestrutura, mais generalizado será o acesso à cidade. Quanto mais heterogêneos, mais variações de preço, mais desigualdade na apropriação e no uso do solo urbanizado. As cidades capitalistas têm essa contradição: o investimento social em infraestrutura provoca o aumento dos preços e os lotes, por serem caros, acabam sendo adquiridos individualmente pelos mais endinheirados. (Ferreira, 2022, p. 13)

Interessante que, esse processo de reprodução das cidades, o qual se reflete na forma como a população é distribuída, fica evidenciado na estética da paisagem urbana construída, notadamente marcada pela diversidade dos tipos e padrões de moradias, assim como na informalidade das construções, presença da infraestrutura e no próprio acesso aos meios de consumo coletivos (Carlos, 1994).

Certamente, uma das expressões mais emblemáticas da desigualdade social nas cidades é a presença de favelas e comunidades urbanas, compostas por áreas ocupadas precariamente por uma população vulnerável ambiental, social e economicamente. É o resultado máximo do processo de exclusão e segregação socioespacial, que, inclusive, vem se avolumando nos últimos anos. Nesse sentido, conforme dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE no Censo de 2022, o Brasil tem 12.348 favelas e comunidades urbanas, onde vivem 16.390.815 pessoas, o que corresponde a 8,1% da população do país. Além disso, esse número representa um aumento de 43,46% em relação ao ano de 2010, quando foram identificadas 6.329 favelas e comunidades urbanas, onde residiam 11.425.644 pessoas, ou seja, 6% da população naquele ano, representando um acréscimo de quase 5 milhões de pessoas em pouco mais de uma década (Bello, 2024).

A representação gráfica ajuda a compreender melhor esses dados:

Gráfico 1 – Favelas no Brasil, em 2010 e 2022, segundo o IBGE



Fonte: Bello, 2024.

Seja como for, malgrado a precariedade das condições habitacionais, o surgimento das favelas pode ser relacionado também a um processo de luta pelo direito de ocupar um espaço, de estar na área urbana, na proximidade das facilidades que a cidade, em tese, oferece, especialmente em termos de trabalho, deslocamento e serviços. Ainda, embora os assentamentos informais sejam vistos por setores da sociedade como um ambiente de desordem, algo indesejável ou que está à margem da organização socioespacial, eles compõem a paisagem urbana e fazem parte da cidade.

Mais do que tudo, as favelas e as comunidades da periferia não são patologias que devem ser combatidas, extirpadas do cenário urbano, mas sim, melhoradas, com adequação das moradias, projetos sociais, políticas públicas, ou

seja, serem incorporadas, de fato, à agenda do Poder Público. Inclusive, o processo de favelização que tem ocorrido nas cidades, em boa parte, é fruto do fracasso de variadas políticas habitacionais e do planejamento urbano nem sempre eficiente, além do intenso e agressivo processo de mercantilização do solo e do alto custo da moradia, seja no que toca ao pagamento de aluguel, seja quanto à aquisição da casa própria.

Essa perspectiva de colocar, de um lado, a cidade “formal” e, de outro, a cidade “informal”, tem ligação direta com o cenário de mercantilização do ambiente urbano, em que se difundiu a ideia de *city marketing*, segundo a qual a cidade formal é alienada a investidores, moradores e visitantes com poder aquisitivo (Vainer, 2007). Por conta dessa demanda, o espaço urbano passa a ser gerido sob a perspectiva de uma “profilaxia social”, que acaba forçando as populações de baixa renda a se instalarem nas periferias, em ocupações precárias, muitas vezes sem reunir as condições adequadas de moradia. Além disso, a cidade enquanto produto apropriável, requer uma paisagem aprazível, que tende a não tolerar, por exemplo, pessoas em situação de rua, o que reforça, muitas vezes, a ideia de implantação de uma “arquitetura hostil”.

De qualquer modo, a cidade acaba sendo vista como um conjunto de bens e serviços que, quando devidamente planejados e organizados, assemelham-se a uma empresa, e inspiram ações voltadas ao lucro, o que naturalmente faz com que grupos de pouca relevância econômica sejam alijados do processo de produção da riqueza (Vainer, 2007).

Essa tensão dialética entre o capital imobiliário de um lado, e os defensores do direito à moradia – enquanto uma das facetas do direito à cidade – de outro, impulsiona e retroalimenta a construção do espaço urbano. Ou seja, de um lado está a classe trabalhadora, a qual busca extrair da cidade o seu valor de uso – notadamente pelo acesso à moradia e aos serviços públicos suficientes e de qualidade – e, de outro, o mercado, que explora seu valor de troca como mercadoria em oferta ou em estoque.

Inclusive, para além dessas duas “forças” tem-se o próprio Estado, o qual exerce papel de regulação e de fomento, e que acaba, em algum momento, tendo que direcionar os recursos e, com isso, ditar qual sua opção na construção de um projeto de cidade e de urbanização (Maricato, 2015).

De fato, a realidade das cidades mostra o quanto a urbanização se desenvolveu de modo desigual e concentrado em determinados espaços, relegando outros a políticas públicas ineficientes ou, muitas vezes, inexistentes. Com isso, formam-se áreas urbanas despidas de equipamentos e serviços públicos essenciais, carentes de moradias adequadas, saúde pública, segurança, saneamento básico e coleta regular de lixo, afetando em particular a população econômica e socialmente mais vulnerável.

Dessa forma, é preciso reconhecer que a dinâmica da produção do espaço urbano enfeixa forças antagônicas, que buscam conquistar novos espaços, reconhecimento e validação, mas, também, que inspirarão o formato no qual se dará a construção do espaço das cidades, especialmente quanto ao uso desse espaço e do acesso à moradia.

Isso vai refletir, inclusive, no perfil de política pública urbana que o Estado adotará ao formulá-las. Não raro, elas acabam sendo concebidas em apoio aos interesses mercadológicos, de modo que os investimentos passam a ser compreendidos como uma estratégia para promover a valorização de capital. Dessa forma, as melhorias realizadas no meio urbano são percebidas como oportunidade de emprego dos recursos excedentes, à margem da real necessidade de se investir onde há mais prioridade, como em áreas periféricas das cidades.

A política de investimentos agrava o sério problema da mercantilização da terra urbanizada, que se torna inacessível às populações de baixa renda, acarretando consequências que vão desde a segregação da ocupação do espaço urbano, até a necessidade de essa população se abrigar em áreas periféricas, formando, muitas vezes, as chamadas franjas urbanas – despidas de infraestrutura, serviços públicos essenciais e moradias adequadas –, dando ensejo ao surgimento de favelas e assentamentos informais.

### **3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS**

Conforme Mota, Moura e Torres (2018, p. 02), desde o período colonial, a ocupação do solo em terras brasileiras deu-se a partir da exploração econômica, assentada numa política de exclusão, limitada a poucos, de modo que o acesso formal à terra ficava restrito àqueles que detinham o capital, “gerando a

mercantilização da propriedade privada com seus efeitos perniciosos, de ocupação irregular do solo urbano, ao qual não havia interesse ao mercado”.

Até praticamente a década de 1930, o Estado brasileiro pouco interveio no âmbito habitacional urbano, limitando-se a medidas de cunho sanitarista, promovendo ações para enfrentar as condições inadequadas de higiene das moradias dos trabalhadores (Aragão, 2006). Mesmo assim, o processo de urbanização já vinha se desenhando, e acabou se intensificando a partir do início do Século XX, com a chegada de trabalhadores rurais nos centros urbanos, fugindo das crises no setor agrário, em busca de emprego nas recentes fábricas que estavam sendo instaladas e de melhores condições de vida (Faoro, 1973).

Esse movimento de êxodo rural contribuiu para agravar os problemas urbanos, os quais já se faziam presentes nas cidades brasileiras, como a violência, a carência de serviços públicos, o déficit habitacional, além da ocupação irregular e desenfreada do solo. O Estado, por sua vez, não se fazia presente no setor habitacional e, diante da escassez de moradias para todos, essa população pobre e vulnerável que chegava à cidade, via-se obrigada a recorrer a assentamentos urbanos irregulares.

Havia também a população de escravizados recém-libertos os quais, conjuntamente com seus descendentes, não foram amparados por qualquer política pública reparatória ou de moradia, o que os forçou a se abrigarem na periferia, ocupando favelas e cortiços. O mesmo aconteceu com aqueles que obtiveram alguma ocupação remunerada – que, em tese, conferia-lhes uma condição mínima de prover as despesas de sua própria manutenção –, mas que não era suficiente para custear a vida nas áreas mais centrais e urbanizadas da cidade. Foi a partir desse contexto que lojas, porões, cortiços, casebres e barracos, erguidos nas periferias da cidade, passaram a ser o destino encontrado por essas pessoas para a construção de um espaço de vida para si, sem a vigilância constante do senhor (Gomes, 1990).

É nesse cenário que os escravizados recém-libertos e sua descendência ingressam na disputa por um lugar para morar e, com o passar do tempo e o crescimento das áreas centrais e periféricas das cidades, os espaços urbanos começam a ter cor e classe social, a ponto de Carril (2006, p. 17) ter dito que “[e]studos sobre o crescimento da cidade de São Paulo mostram como a população

ficava mais escura à medida em que se afastava em direção à periferia”. Assim, os bairros mais centralizados, dotados de equipamentos públicos e privados adequados às cidades da época, eram acessíveis apenas para uma parcela restrita da população, geralmente branca e com melhor poder aquisitivo. Em contrapartida, os bairros periféricos, nascidos da ocupação, que abrigavam favelas e cortiços e que se situavam distantes das centralidades, não tinham valor imobiliário digno de registro.

No município do Rio de Janeiro, por exemplo, as favelas fazem parte da paisagem urbana desde finais do Século XIX, tendo consolidado sua presença ao longo do Século XX e se estendido ao Século XXI, configurando uma das expressões mais emblemáticas das desigualdades estruturais que cercaram o processo de crescimento e urbanização brasileiro (Cardoso *et al.*, 2023)<sup>18</sup>,

---

<sup>18</sup> Um exemplo emblemático é o Morro da Providência, situado no coração do Rio de Janeiro, que é amplamente reconhecido por ter abrigado a primeira favela do Brasil. A ocupação do morro começou no Século XVII, quando a cidade do Rio de Janeiro encontrava-se em expansão. Foi inicialmente chamado Valongo, quando, em 1670, foi construída na Chácara de João Caieiro, a Capela de Nossa Senhora do Livramento, que mais tarde passou a dar nome ao morro: Livramento. Por volta de 1770, a região servia de base para armadores, traficantes de pessoas escravizadas, pescadores e embarcações. Nessa época, o Valongo acolheu o principal comércio de escravizados, com a instalação do trapiche/armazém “Depósito de mercadorias negras”. Em 1839, nasceu no Morro – já conhecido como Livramento – um personagem ilustre: Machado de Assis. A partir de 1858, foi implantada pelo Barão de Mauá a Estação Central e um trecho da Estrada de Ferro D. Pedro II, que mais tarde viria a ser denominada Central do Brasil. No local também foram instaladas duas pedreiras, ocupando boa parte da área do morro. Em 1889, com a Proclamação da República e a assunção da condição de Capital do Brasil pelo Rio de Janeiro, as atividades econômicas se intensificaram na região do Morro, já que ali próximo operava a Estação Marítima, o que acabou contribuindo para o povoamento da região. Também foram construídos armazéns e depósitos destinados a receber produtos provenientes das importações. Historiadores, pesquisadores, cronistas e jornalistas afirmam que o Morro da Providência teve sua formação na época em que foi ocupado por soldados que participaram da Guerra de Canudos. Segundo relatos, esses soldados imaginavam que, ao desembarcarem no Rio de Janeiro, em 1897, seriam recebidos como heróis. Porém, além de não serem considerados heróis, também não receberam seus soldos. Os ex-combatentes, então, se instalaram na encosta do morro, que ficava atrás do prédio que abrigava o Ministério da Guerra. Os casebres amontoados e os becos estreitos se assemelhavam ao Arraial de Canudos, palco da guerra. Diante da semelhança geográfica, esses soldados também passaram a chamar o local de Morro da Favela, fazendo assim uma analogia com os morros que circundavam Canudos e que eram repletos de árvores espinhentas, conhecidas no Nordeste pelo nome de “favelas”. Mais tarde, o termo favela, utilizado para classificar habitações precárias em áreas de morro, foi ficando tão genérico que novamente o Morro da Favela passou a ser chamado Morro da Providência. A ocupação do Morro da Providência se intensifica a partir da política higienista do final do Século XVIII. Sendo o centro do Rio de Janeiro área portuária estratégica para a economia da época, com emprego de muita mão de obra, concentrava expressivo número de habitações com grandes aglomerados populacionais: os conhecidos cortiços ou “cabeça de porco”. A política implantada pelo prefeito Barata Ribeiro previa a remoção desses cortiços, considerados impróprios e insalubres. Foi assim que muitos dos moradores removidos instalaram-se na encosta do Morro da Providência, próximo ao local dos antigos cortiços. Portanto, a população, que foi ocupando os espaços no início de sua formação, era composta por antigos moradores dos cortiços, imigrantes, escravizados libertos, soldados e trabalhadores das primeiras pedreiras (Almeida, 2016).

Inclusive, na capital fluminense, o início do processo de favelização não difere muito daquele experimentado por outras cidades brasileiras. Característica comum é que as favelas se formaram originariamente por meio da ocupação de terras públicas e privadas existentes à margem do mercado formal, em geral, terrenos situados nas encostas ou em áreas alagadiças e apauladas, com pouco ou nenhum potencial econômico (Cardoso, 1989).

Além disso, também deve ser considerada a contribuição do Estado para a consolidação das favelas nas primeiras décadas do século passado, pois, de certa maneira, havia um propósito das autoridades de manter essa população em condições de vulnerabilidade econômica e social, de modo a contar com uma reserva de mão de obra barata e abundante, apta a ser empregada nos processos de produção do capital (Cardoso *et al.*, 2023).

Cardoso *et al.* (2023), por exemplo, dão conta de que as favelas da cidade do Rio de Janeiro permaneceram ignoradas pela opinião pública e pelo próprio Estado até praticamente o início da década de 1930. Só a partir de então é que passaram a ser “descobertas” ou mesmo “inventadas” pelos órgãos estatais e por segmentos acadêmicos.

Tanto que a primeira fonte legal que reconhece as favelas como parte do problema habitacional da cidade do Rio de Janeiro foi o Código de Obras do Distrito Federal de 1937, consubstanciado pelo Decreto nº 6.000. Esse diploma legal foi inspirado nas recomendações do Plano Agache, e previa a construção de “cidades-satélites” próximas às áreas industriais da periferia, para receber a população pobre, promovendo a progressiva eliminação dos “núcleos insalubres” que tinham se instalado nas áreas centrais. O Código condenava as favelas em razão das condições sanitárias, ao mesmo tempo proibia reformas ou construção de novas habitações nos núcleos já existentes os quais, a partir de então, deveriam ser substituídos por “núcleos de habitação de tipo mínimo”, mediante a construção de “habitações proletárias” (Cardoso *et al.*, 2023).

Interessante destacar que o Plano Agache foi obra de um arquiteto francês, de nome Alfred Agache, contratado pelo Governo de Prado Junior (1926-1930) para elaborar um programa de reforma urbana no Rio de Janeiro. Agache propôs a completa destruição das favelas, ao argumento de que “sua lepra suja a vizinhança das praias e os bairros mais graciosamente dotados pela natureza,

despem os morros dos seus enfeites verdejantes” e ainda “corroem até a margem das matas nas encostas das serras” (1930, p. 190). Além disso, ele ainda afirmava que as favelas eram “um problema não só do ponto de vista de ordem social, de segurança, mas de hygiene e estética, devendo os poderes públicos esforçarem-se a fim de impedir toda construção estável e definitiva nas favelas” (1930, p. 190).

O momento de transformação social pelo qual passava a sociedade brasileira nas décadas de 1940 e 1950, também contribuiu para que um movimento ideológico de combate às favelas fosse disseminado tanto por setores da imprensa quanto por intelectuais e jornalistas. Conforme Parisse (1969, p. 36), “[a] cidade olha a favela como uma realidade patológica, uma doença, uma praga, uma calamidade pública”, sendo que “[e]ssas expressões encontram-se em todos os jornais, sob a pena de jornalistas, professores, intelectuais, quer eles expressem sua hostilidade à favela, ou declarem seus bons sentimentos, suas boas intenções”. Além disso, a percepção de que a população favelada, em razão de sua situação de abandono e pobreza, estaria sob a influência da ideologia de esquerda, também motivou a implementação de uma ação política voltada à extirpação das favelas (Gonçalves, 2013). Porém, embora houvesse um conjunto de fatores influenciando a política de “desfavelização”, o que se verificou, na prática, não foi bem como apregoado em teoria pois, ao mesmo tempo em que o Estado promovia ações de remoção, por outro, mantinha uma certa tolerância – especialmente quando a ocupação se dava em terrenos públicos. Tanto que, diante do alto custo financeiro e político, a prática de remoção nunca chegou a ser implementada de forma mais profunda. Por isso, apesar de todo o movimento contrário às favelas, algumas acabaram sendo toleradas, passando a haver uma intervenção estatal de controle e contenção de sua expansão (Cardoso *et al.*, 2023).

De qualquer forma, o Poder Público sofria bastante pressão do mercado imobiliário, especialmente em relação aos imóveis públicos que abrigavam favelas. Primeiro, porque a remoção das favelas representava o acesso a terrenos que, em alguma medida, poderiam ser absorvidos pela construção civil. Segundo, porque a população removida necessitaria de moradia, e o Estado se via obrigado a contratar agentes privados para executar projetos habitacionais, o que movimentaria o mercado da construção como um todo.

A propósito, Valladares (1980) registra um caso de remoção realizada no município do Rio de Janeiro, década de 1950, na favela do Vidigal, situada em um dos locais de maior valorização imobiliária da cidade já naquela época. A Prefeitura, sob a justificativa administrativa de que a área era pública e estava na iminência de sofrer um desabamento, colocando a segurança dos moradores em risco, promoveu uma ação de despejo à míngua de intervenção judicial. Depois de uma acirrada disputa judicial, que envolveu moradores, autoridades políticas e a própria Igreja Católica, a remoção foi obstada. O real motivo para a desocupação forçada veio à tona: ao município interessava alienar a área a um consórcio hoteleiro internacional.

A política de remoção continuou presente no Rio de Janeiro, adentrando o período de ditadura militar. Tanto que, a partir de 1968, a ideologia remocionista alcançou seu ápice com a criação da Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio – CHISAM. Essa autarquia tinha como objetivo definir uma política unificada para as favelas dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. Para tanto, assumiu o controle direto de vários órgãos dos governos dessas unidades federativas (Brum, 2013), além de ter adotado como plano de trabalho uma concepção que pretendia erradicar as favelas do Rio de Janeiro (Burgos, 1998).

A CHISAM foi instituída em meio a inúmeras críticas à política de urbanização das favelas. Tanto que, os documentos que estampavam os objetivos para os quais fora criada, continham referência à recuperação e integração moral, econômica e social das famílias faveladas. Além disso, um dos coordenadores da recém-criada autarquia defendeu que não havia vantagem no processo de urbanização, pois a manutenção dos moradores nas favelas fazia com que continuassem pensando, agindo e vivendo como favelados (Brum, 2013).

Embora houvesse críticas e alguma resistência à política de remoção, o ambiente institucional do regime militar reprimia, pelo uso da força policial, qualquer manifestação mais robusta, tanto que as principais associações de moradores tiveram suas lideranças presas ou perseguidas (Cardoso *et al.*, 2023). Ademais, as remoções se apoiavam em um discurso que defendia a necessidade de regenerar os favelados, e isso só seria possível se fossem realocados em novos conjuntos habitacionais, erigidos à condição de proprietários e mais próximos dos novos polos industriais em formação, a exemplo do fabril (Brum, 2013).

Para se ter uma ideia do alcance da política remocionista no período, entre os anos de 1968 e 1975, foram removidas praticamente cem mil pessoas, e cerca de sessenta favelas foram destruídas – intervenção que se concentrou nos bairros mais abastados, notadamente situados na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro (Burgos, 1998).

O mais paradoxal é que as primeiras décadas do Século XXI começaram do mesmo jeito que terminaram as anteriores, ou seja, com as remoções sendo uma prática constante do gestor público, camufladas com posturas elitistas e interesses econômicos, a ponto de se poder falar em uma “cultura da remoção” (Galiza; Vaz; Silva, 2016). Foi o que aconteceu a partir do momento em que a cidade do Rio de Janeiro viu-se inserida no circuito de eventos internacionais<sup>19</sup>, e passou a ser palco de grandes obras, muitas delas afetando diretamente a população mais carente, submetida a remoções forçadas, patrocinadas pelo próprio Poder Público.

O discurso oficial propõe deixar um legado na forma de equipamentos e infraestruturas urbanas para a cidade, mas, até o momento, em vez de bônus, as populações mais pobres tem recebido apenas um ônus que dificulta as suas condições de vida, marcados por ameaças e ações concretas de remoção. O dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos, elaborado pelo Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro (2013), chama atenção que ‘o verdadeiro legado do projeto olímpico é uma cidade mais desigual, com a exclusão de milhares de famílias e a destruição de comunidades inteiras’. As remoções são justificadas para a realização de alterações no sistema viário, de instalação ou reforma de equipamentos esportivos, de revitalização e incentivo ao turismo, além de alegações que algumas favelas situadas em áreas de interesse estariam em locais de risco geológico ou ambiental. (Galiza; Vaz; Silva, 2016, p. 11)

Portanto, a remoção de favelas é uma das facetas da política habitacional brasileira, que vem sendo empregada há muitos anos, e resultou no deslocamento de muitas famílias, especialmente na cidade do Rio de Janeiro. Porém, além dessa frente de atuação, o Estado brasileiro também apostou em diferentes estratégias para formular suas políticas habitacionais, as quais se iniciaram a partir da década de 1940.

---

<sup>19</sup> A cidade sediou os Jogos Pan-Americanos de 2007, os Jogos Militares em 2011, a Conferência da ONU (Rio+20) em 2012, além da Copa das Confederações e da Jornada Mundial da Juventude (com a presença do Papa) em 2013. Neste ano de 2014 realizam-se a Copa do Mundo de Futebol e, em 2016, os Jogos Olímpicos, comandados pelas instituições privadas Federação Internacional de Futebol Associado – FIFA e o Comitê Olímpico Internacional – COI (Galiza; Vaz; Silva, 2016).

De fato, até 1946, a União fez pequenas ações destinadas a intervir na produção habitacional. Entretanto, restritas a um grupo específico da população brasileira, sem impactar substancialmente na contenção do déficit habitacional. Foi assim que, através do Decreto nº 19.496/1930 (Brasil, 1930), o Presidente Getúlio Vargas, atuando para colocar em prática o seu plano de desenvolvimento, facultou a aplicação dos fundos das Caixas de Aposentadoria e Pensões, criado em 1923, para a construção de casas destinadas aos operários e funcionários da União. Igual medida foi tomada mediante aprovação do Decreto nº 19.646/1931 (Brasil, 1931), quando então o governo autorizou a aplicação de parte dos fundos do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União à construção e aquisição de casas para os funcionários públicos.

Já no governo do Presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), criou-se o primeiro órgão federal incumbido de atuar na área de habitação e desenvolvimento urbano, a Fundação Casa Popular – FCP, instituída pelo Decreto-Lei nº 9.218/1946 (Brasil, 1946a). Essa instituição atuava mediante a construção própria ou subsidiada de moradias em áreas urbana e rural, destinadas à população de baixa renda, com rendimento mensal de até três salários-mínimos. O programa recebeu incremento mediante a edição do Decreto-Lei nº 9.777/1946 (Brasil, 1946b), que estipulou as bases financeiras para que a Fundação pudesse financiar obras de infraestrutura urbana, voltadas à melhoria das condições de habitação da população alcançada.

Porém, apenas no Governo do Presidente Castelo Branco (1964-1967), que se deu o grande salto em termos de instituição de uma política habitacional de caráter nacional, quando então se aprovou a Lei nº 4.380/1964 (Brasil, 1964), responsável por criar o Plano Nacional de Habitação – PNH, como consequência da institucionalização do Sistema Financeiro de Habitação – SFH. Ainda, converteu a Fundação Casa Popular – FCP em Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, e criou o Banco Nacional de Habitação – BNH. A partir de então, estruturou-se no país um sistema voltado à produção habitacional com investimento e regras uniformes para todo o território nacional, prevendo mecanismos de planejamento e operacionalização do sistema como um todo (Balbim; Krause, 2014).

O Banco Nacional de Habitação – BNH valia-se de recursos oriundos de duas fontes: do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, que captava recursos da caderneta de poupança e os destinava à aquisição de moradia pela

população de renda média e alta; e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, utilizado para o financiamento de moradias de interesse social, voltadas à população de menor renda.

Embora os dois sistemas tivessem o mesmo fim – acesso ao crédito habitacional –, no caso do FGTS, os recursos eram empregados na edificação de conjuntos habitacionais populares, cuja administração e comercialização ficava a cargo dos estados e municípios, por intermédio de suas Companhias de Habitação – COHAB. Em relação ao SBPE, o BNH repassava os recursos da caderneta de poupança aos agentes financeiros, que ficavam incumbidos de executar as obras e comercializar as unidades habitacionais aos compradores – oriundos das classes média e alta – que se tornavam mutuários via financiamento garantido por hipoteca (Santos, 1999).

Como o SFH/BNH era alimentado com recursos do FGTS e do SBPE, assim como do pagamento dos financiamentos pelos mutuários, a flutuação da economia impactava diretamente em sua saúde financeira. Tanto que, concebido para ser autossustentável, esse sistema não resistiu à grave crise inflacionária vivenciada pelo Brasil, principalmente nos primeiros anos da década de 1980, onde a inflação atingiu índices de 100% ao ano em 1981 e 1982, alcançando os impressionantes 1770%, em 1989. Essa crise desencadeou uma forte queda do poder de compra do salário, principalmente da classe média, público que havia se tornado foco das políticas habitacionais deste sistema (Gremaud *et al.*, 1996). Além disso, “o período 1983/1984 é caracterizado ainda pelo fato de que, pela primeira vez desde o início do SFH, o reajuste das prestações dos mutuários das classes média e alta foi maior do que seus reajustes salariais” (Santos, 1999, p. 14).

A propósito, embora tenha se experimentado um aumento significativo na construção de moradias durante o período de operação do BNH – de sua criação em 1964 à sua extinção em 1986 –, isso não foi suficiente para responder à demanda nacional por habitação, especialmente para a população de baixa renda.

Com efeito, somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH ao longo da existência do BNH foram destinadas à habitação de interesse social e, dado que o valor médio dos financiamentos de interesse social é inferior ao valor médio dos financiamentos para as classes de renda mais elevada, é lícito supor que uma parcela ainda menor do valor total dos financiamentos foi direcionada para os primeiros. Além disso, muitos dos problemas que anos depois vieram a inviabilizar o sistema, como o rombo

do FCVS e a baixa taxa de retorno dos investimentos habitacionais (provocados, em parte, pela política de aumentos de prestações inferiores à correção monetária no período 1973 à 1983), foram, de fato, gerados na gestão dos governos militares. (Santos, 1999, p. 17)

Paralelamente, o BNH reconheceu a incapacidade do SFH de incorporar a população com ganho mensal inferior a três salários-mínimos e, com isso, criou programas habitacionais voltados a essa faixa de renda. Tais programas, dentre eles PROFILURB, PRO-MORAR e João de Barro, objetivaram, basicamente, auxiliar a autoconstrução e/ou atuar na reurbanização de áreas habitacionais degradadas. Porém, esses programas não tiveram grande impacto diante do conjunto do SFH, representando apenas 17,6% das moradias populares financiadas (Santos, 1999).

Finalmente, em novembro de 1986, o presidente José Sarney decretou o fechamento do BNH, que acabou sendo incorporado pela Caixa Econômica Federal – CEF, convertendo a questão habitacional em mera política setorial para esta instituição, que não detinha qualquer experiência no setor (Botega, 2007).

O período que sucedeu à extinção do BNH e se estendeu até 2002, ficou marcado pela adoção de políticas de perfil (neo)liberal, que impactaram negativamente a atuação do Estado no setor habitacional. Tanto que não houve a preocupação com a adoção de uma política eficaz de abrangência nacional, voltada ao enfrentamento do déficit habitacional e do crescimento acelerado das favelas. Inclusive, nesse sentido, dados reunidos pelo Ministério das Cidades e divulgados em 2009, mostraram que, durante o lapso de tempo havido entre os anos de 1991 e 2000, a população de pessoas morando em favelas cresceu impressionantes 84%. Em contrapartida, houve um aumento de 15% da população brasileira como um todo (Brasil, 2009c).

Em 1994, criou-se o Sistema Financeiro Imobiliário – SFI, por meio da Lei nº 9.514/1997 (Brasil, 1997). Editada com a finalidade de impulsionar o mercado imobiliário, esse diploma trouxe mudanças quanto à comercialização, financiamento e o acesso a novas fontes de recursos, o que, ao final, acabou por prestigiar – mais uma vez – as classes mais abastadas da população, únicas aptas a serem alcançadas pelo novo arranjo.

A partir de 1995, o Governo Federal deflagrou os programas Pró-Moradia e Habitar Brasil, os quais tinham por finalidade destinar recursos para projetos

apresentados por estados e municípios, cujo objetivo era “melhorar as áreas habitacionais degradadas e habitadas por populações de renda mensal inferior a três salários-mínimos” (Santos, 1999, p. 23). Ou seja, esses programas focavam na redução do déficit habitacional qualitativo e não no quantitativo. Porém, ao final, acabaram não alcançando o resultado esperado (Santos, 1999).

Ainda em 1995, em mais um movimento de promoção do acesso à moradia, o Governo Federal passou a conceder financiamento de longo prazo para a construção/melhoria de habitações para a população de renda mensal de até 12 salários-mínimos, utilizando para isso os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (Santos, 1999).

O principal programa ligado a essa estratégia, o Carta de Crédito – FGTS, financiou cerca de US\$ 5 bilhões no período de três anos e meio (janeiro de 1995 a junho de 1998), beneficiou em torno de 265 mil famílias e gerou cerca de 145 mil empregos. O modelo inovou em relação aos programas governamentais lançados até 1994, pois liberou recursos diretamente às pessoas interessadas, enquanto aqueles destinavam grande parte dos financiamentos imobiliários para empresas construtoras. O crédito repassado diretamente ao cidadão permitiu que ele escolhesse como adquirir sua moradia, podendo comprar imóveis prontos ou usados (no modelo anterior o financiamento era restrito apenas para compra de imóveis novos), ou até adquirir terrenos e material de construção (Santos, 1999).

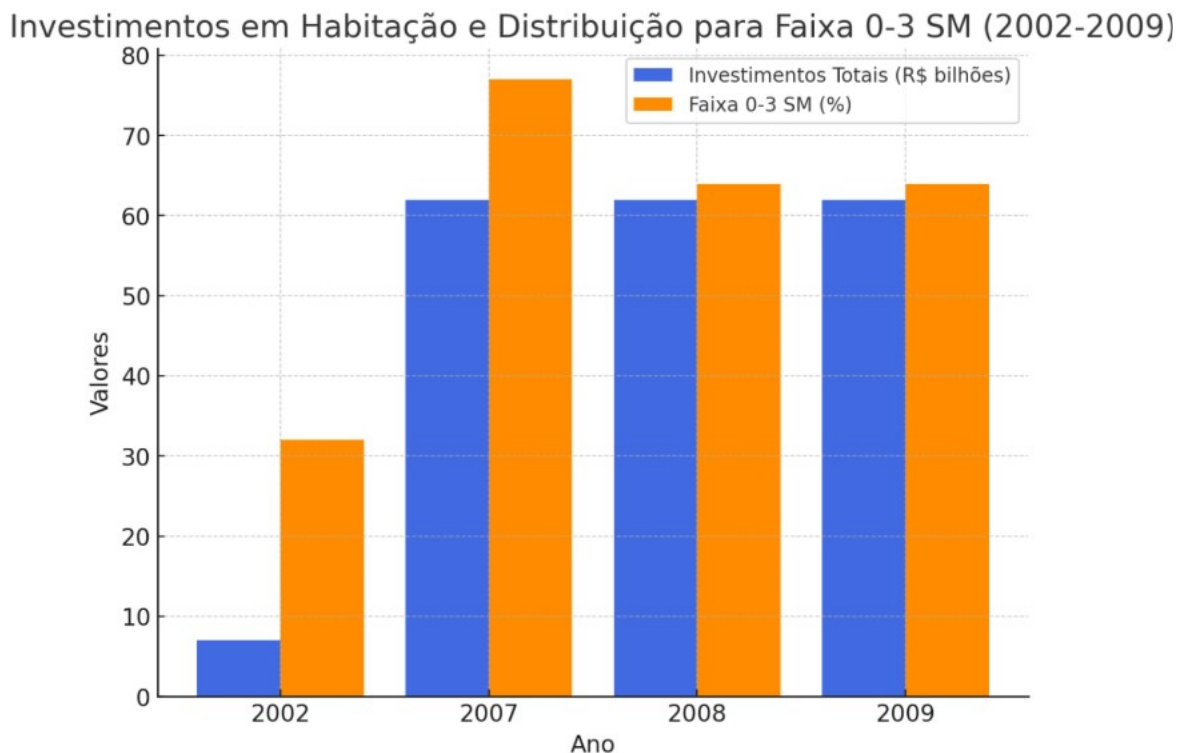
Nesse programa, o governo encorajava o financiamento especialmente para as pessoas mais pobres, tanto que as regras de comprovação de renda foram flexibilizadas para aqueles que não exerciam atividade formal. Para se ter acesso à carta de crédito – que ficaria ativa por um mês –, o beneficiário deveria comprovar a faixa de renda, não ser proprietário de imóvel e ter capacidade de pagamento, sendo que a prestação mensal não deveria ultrapassar 30% da renda familiar (Santos, 1999).

O financiamento deveria ser pago pelo beneficiário, haja vista se tratar de verba retirada do Fundo, e os juros, embora estivessem incluídos na proposta, possuíam taxas mais baixas do que as praticadas pelo mercado. Ao fim, o programa se mostrou uma iniciativa bastante promissora, porque previu opções de compra e ainda flexibilizou as regras de comprovação de renda, prestigiando os trabalhadores

que se encontravam na informalidade e que também puderam acessar o crédito (Santos, 1999).

Em 2003, inicia-se um novo ciclo no que atine à formulação de políticas públicas urbanas, especialmente as voltadas à habitação. O Governo Federal adotou um plano de ação destinado às famílias de baixa renda. Conforme apontam Balbim e Krause (2014), o cenário foi de profunda transformação, com a distribuição de investimentos públicos para todas as faixas de renda, partindo de R\$ 7 bilhões em 2002, para mais de R\$ 62 bilhões só em 2009, sendo que a faixa entre 0 a 3 salários mínimos, que concentrava 32% dos investimentos em 2002, chegou, em 2007, a 77%, estabilizando em 64% nos anos de 2008 e 2009. O recurso gráfico a seguir ilustra esse cenário:

Gráfico 2 – Investimentos em habitação e distribuição para faixa de 0 a 3 salários-mínimos, nos anos de 2002, 2007, 2008 e 2009



Fonte: Balbim; Krause, 2014.

A partir dessa mudança de perspectiva, as transformações operadas na política habitacional brasileira resultaram em variados programas e ações

governamentais. O primeiro que merece registro é o Programa Crédito Solidário. Atendendo a uma reivindicação histórica de movimentos sociais de luta por moradia, foi instituído pela Resolução nº 93/2004, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS (Brasil, 2004b). Teve por foco a produção habitacional mediante cooperativas e associações com fins habitacionais (Balbim; Krause, 2014).

Com os recursos oriundos do programa, os quais eram liberados pela Caixa Econômica Federal – CEF, as entidades associativas adquiriam os terrenos, o material de construção e contratavam os serviços técnicos. Em geral, as obras eram construídas pelos integrantes da própria comunidade, os quais se ajudavam em mutirões. Todavia, em alguns casos, havia a contratação de empresa especializada, que realizava as construções e era fiscalizada por membros das respectivas cooperativas e associações (Balbim; Krause, 2014).

Apesar de todos os esforços envidados, o programa não alcançou os resultados projetados. Conforme Balbim e Krause (2014), citando relatório divulgado pelo Ministério das Cidades em fevereiro de 2010, no período de 2005 a 2010, as contratações via crédito solidário corresponderam a apenas 353 empreendimentos, com menos de 22 mil habitações e um valor financiado de R\$ 382 milhões. Isso impactou na continuidade do programa. Porém, diante da experiência positiva com a gestão exercida pelas comunidades e suas entidades, acabou sendo absorvido pelo Minha Casa Minha Vida (Balbim; Krause, 2014).

Atuando em outra frente de incentivo, a Resolução nº 460/2004, editada pelo Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – CCFGTS (Brasil, 2004a), elevou a carta de crédito individual do FGTS a Programa de Habitação de Interesse Social e, com isso, permitiu a distribuição de subsídios do FGTS para famílias de baixa renda, ampliando a abrangência do SFH. A concessão era toda operacionalizada via contratos individuais. Porém, o conjunto de cada empreendimento originou as chamadas “operações coletivas”, podendo tanto o poder público como entidades privadas – a exemplo de associações e cooperativas –, assumirem o papel de entidades organizadoras (Balbim; Krause, 2014).

A partir desse programa, vários empreendimentos foram construídos na área rural, por cooperativas e associações habitacionais constituídas por entidades de trabalhadores na agricultura, trabalhadores rurais sem-terra e agricultores

familiares, os quais atingiram um bom nível de organização e puderam disputar os subsídios do FGTS (Balbim; Krause, 2014).

Em 2006, o Governo Federal instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, mediante a edição da Lei nº 11.124/2005 (Brasil, 2005). O objetivo principal de sua criação foi a implementação e operacionalização de programas e políticas públicas voltados à promoção do acesso à moradia adequada para a população de baixa renda, que representa a quase totalidade do déficit habitacional do Brasil. Além disso, esse sistema tem a virtude de centralizar todos os programas e projetos destinados à promoção da habitação de interesse social<sup>20</sup>. Dentre suas diretrizes, incluem-se a valorização da participação e do controle social e o incentivo ao funcionamento de fundos locais.

Por outro lado, a mesma Lei nº 11.124/2005 (Brasil, 2005) instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS que, desde o ano de 2006, concentra os recursos públicos dos programas de Urbanização e Assentamentos Precários e de Habitação de Interesse Social. Inclusive, esses recursos são obrigatoriamente destinados: à aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais; à produção de lotes urbanizados para fins habitacionais; à regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social; bem como à implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas de habitação de interesse social.

O Fundo busca incentivar a produção social da moradia, pois permite que seja conferida remuneração à mão de obra das famílias beneficiadas, nas hipóteses de obras executadas em regime de autocomposição ou mutirão. Além disso, também apoia estados, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, na prestação de serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social – ATHIS. Nesse caso, a ATHIS, em sintonia com a Lei nº 11.888/2008 (Brasil, 2008), facilita a contratação de serviços de elaboração de projetos de urbanização, edificações, regularização fundiária e trabalho técnico social, trazendo como

---

<sup>20</sup> O Fundo é integrado pelos seguintes órgãos e entidades: Ministério do Desenvolvimento Regional, Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Caixa Econômica Federal, Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional, Conselhos, Órgãos e Instituições da Administração Pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios, relacionados às questões urbanas e habitacionais, entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

novidade a possibilidade de contratação de serviços de acompanhamento de mão de obra para melhoria habitacional em áreas já consolidadas, desde que executadas em regime de mutirão, autoconstrução ou autogestão pelas próprias famílias (Balbim; Krause, 2014).

Finalmente, a Lei nº 11.124/2005, em seu artigo 12, previu que os estados e municípios que aderirem ao sistema, devem elaborar seus respectivos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS, como condição para acessar os recursos do FNHIS.

Já em 2009, entre a transição do primeiro para o segundo mandato de Luís Inácio da Silva na Presidência da República, foram lançados programas de investimentos robustos pelo Estado, notadamente no setor da construção civil, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, este através da Medida Provisória nº 459/2009 (Brasil, 2009a), convertida na Lei nº 11.977/2009 (Brasil, 2009b; Ribeiro, 2021).

O PMCMV foi instrumentalizado com a intenção de integrar, em um único plano, todas as políticas habitacionais em andamento até aquele momento, promovendo a efetivação do direito à moradia. Também havia em seu horizonte, a perspectiva de alavancar a economia nacional, gerando novos empregos e infraestrutura, já que o segmento da construção civil é reconhecido como “um setor pesado que movimenta um incontável número de cadeiras produtivas para o seu funcionamento” (Ribeiro, 2021, p. 181). Importa destacar que, contemporaneamente à sua implantação, eclodia nos Estados Unidos severa crise econômica, de modo que “o programa ao mesmo tempo que atendia à falta de moradia, direcionava-se para os interesses capitalistas, inclusive os de capital financeiro” (Maia; Marafon, 2020, p. 14).

O programa partiu da instituição de uma política de concessão de subsídios pela União, para aquisição de moradias populares pelas classes mais pobres da sociedade, a partir do preenchimento de requisitos de renda mínima. Além disso, algumas premissas foram fixadas: menores rendas familiares davam direito a maiores incentivos; o financiamento não poderia absorver mais que 10% do orçamento familiar; e prazo máximo de 10 anos para pagamento.

Em conformidade com o perfil socioeconômico, definidas as faixas de renda, o PMCMV apresentava-se sob duas matrizes de financiamento à habitação:

uma destinada para o que é chamado de habitação de interesse social, e a outra reservada à habitação de mercado (Maia; Marafon, 2020).

O Programa adotou duas modalidades para a produção habitacional. Na primeira, a iniciativa privada elaborava os projetos e os submetia ao Governo Federal, que realizava o cadastramento e seleção das famílias, sendo que aquelas que residissem em área de risco, ou onde houvesse possibilidade de remoção ou desastres naturais, teriam prioridade. Nessa modalidade, o agente financeiro era a CEF que, ao final das construções, repassava os imóveis aos mutuários, os quais assumiam os financiamentos conforme as condições estipuladas.

Na segunda modalidade, a provisão de moradias se dava por meio do Programa Habitação Popular – Entidades, que guardava muita semelhança com o Programa Crédito Solidário. O Programa buscava atender a população mais carente, o que revelava um profundo interesse social, tanto que não havia ingerência do mercado imobiliário na produção dos empreendimentos, já que as obras eram feitas por cooperativas habitacionais, com forte participação dos movimentos sociais, notoriamente conhecedores das reais necessidades habitacionais da comunidade (Maia; Marafon, 2020).

Uma inovação importante trazida pelo PMCMV foi a criação do Fundo Garantidor de Habitação Popular – FGHab, que garantia a assunção do saldo devedor em caso de infortúnio – morte ou invalidez permanente – dos beneficiários, assim como protegia os agentes financeiros contra o inadimplemento das prestações de financiamento no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação – SFH, em caso de desemprego ou mesmo decréscimo da renda familiar daqueles que ganhavam até dez salários-mínimos (Penalva, 2017).

Ao se confrontar as modificações feitas nas normas de regência do PMCMV, um ponto a se destacar é a referência à regularização fundiária que, desde a sua primeira concepção, na Lei nº 11.977/2009, até 2017, reservava um capítulo à regularização fundiária de assentamentos urbanos. Este capítulo foi revogado pela Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017).

Embora o PMCMV tenha estruturado uma política abrangente de produção de moradias voltadas especialmente à população de baixa renda, verifica-se que, no seu desenrolar, incidiu em graves falhas. O Programa foi considerado uma escolha equivocada do Governo Federal, justamente por ter sido utilizado como

plataforma de atuação macroeconômica de enfrentamento da crise mundial de 2008, que avançava pelo globo e, naquele momento, representava uma ameaça para a economia brasileira (Bonduki, 2014). Além disso, também foi apontado como a retomada da política habitacional com interesse apenas na quantidade de moradias, sem levar em conta sua fundamental condição urbana. Ainda, constatou-se que, ao permitir a construção dos conjuntos de moradias em áreas situadas fora das regiões centrais das cidades, deu-se aval ao interesse do mercado imobiliário, que buscava terrenos mais baratos para aumentar a margem de lucro, não se preocupando com a precariedade ou inexistência de infraestrutura de serviços nesses locais (Maricato, 2011).

De fato, como as construtoras que executam as obras do PMCMV operam com finalidade lucrativa e os preços finais estão atrelados aos tetos de financiamento, os ganhos projetados com a produção habitacional poderão ser atingidos a partir de duas possibilidades: redução do custo da obra – impactando na qualidade do material empregado e do acabamento – ou redução do preço da terra. Inclusive, nesse último caso, o lucro imobiliário é potencializado com a capacidade das empreiteiras de desenvolverem estratégias de redução do valor pago aos proprietários. Para tanto, poderão aumentar o estoque de terras, com a conversão de área rural em urbana ou, ainda, com a possibilidade de influenciar mudanças na legislação de ocupação e uso do solo, para tornar aptos terrenos que até então estavam fora do mercado. Por sua vez, o lucro da construção é viabilizado com ampliação da escala de produção, racionalizando o processo produtivo mediante o melhor aproveitamento dos insumos, aumento da produtividade do trabalhador e emprego de novas tecnologias (Cardoso; Aragão; Araújo, 2011).

Para alcançar a redução do custo ou tempo de produção, uma estratégia é ampliar o tamanho dos empreendimentos, apostando em projetos padronizados. Isso vai exigir terrenos grandes, que, a depender do valor, impactarão negativa ou positivamente no custo final da obra. Portanto, a saída para contornar esse impasse é adquirir extensas áreas de terras a preços baixos, as quais tendencialmente são abundantes nas áreas distantes das regiões centrais das cidades (Cardoso; Aragão; Araújo, 2011).

Como consequência desse processo de escolha, tem-se, inevitavelmente, a produção de mais espaços segregados, apartados das áreas centrais, visto que

empreendimentos destinados à população de baixa renda serão viáveis apenas em terrenos mais baratos, em geral, situados nas franjas urbanas das cidades (Marguti, 2018).

Assim, a construção nas chamadas “franjas urbanas” – territórios marcadamente carentes de empregos, serviços públicos e infraestrutura –, praticamente replicou o modelo de política habitacional adotado pelo extinto BNH e das remoções no Século XX, promovendo uma segregação social dos favelados, que foram reassentados em localidades distantes das áreas centrais da cidade, em conjuntos habitacionais de baixa qualidade (Bonduki, 2014).

Em meados da década passada, o PMCMV começou a entrar em declínio, por conta da crise fiscal então experimentada, que obrigou profundos cortes orçamentários, inclusive na área de habitação popular. Esse cenário perpassou os anos seguintes, especialmente após o *impeachment* da Presidenta Dilma Roussef em 2016<sup>21</sup>, o que levou a mudanças substanciais nas políticas públicas. A partir daí,

---

<sup>21</sup> No decorrer do ano de 2015, em torno de 50 pedidos de impeachment foram protocolados na Câmara dos Deputados em desfavor da ex-Presidenta Dilma Vana Roussef. Em 02 de setembro de 2016, o Deputado Eduardo Cunha (ex-deputado e ex-presidente da Câmara, condenado a 15 anos e 11 meses de reclusão pelos crimes de corrupção passiva e de lavagem de dinheiro na Lava Jato no Paraná, em sentença proferida no mês de setembro de 2020 pelo juiz Luiz Antônio Bonat, anulada pelo STF em maio de 2023), acolheu um desses pedidos. A petição foi elaborada e assinada pelos juristas Janaína Conceição Paschoal, Miguel Reale Jr. e Hélio Bicudo. Aceito na Câmara dos Deputados, o pedido foi encaminhado ao Senado, que, na sessão plenária de 12 de maio, decidiu pela abertura do processo de impeachment. Dilma foi afastada temporariamente do cargo e em seu lugar assumiu interinamente o vice, Michel Temer, filiado ao PMDB, partido que, no pleito presidencial de 2014, formava coligação com PT, PDT, PCdoB, PP, PR, PSD, PROS e PRB. À Presidenta, imputou-se o crime de responsabilidade, na conformidade do artigo 85, incisos V, VI e VII, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988); nos artigos 4º, incisos V e VI; 9º, números 3 e 7; 10 números 6, 7, 8 e 9; 11º, número 3, da Lei nº 1.079/1950 (Brasil, 1950), pois, conforme narrado na denúncia, a chefe do Poder Executivo Federal teria ordenado a edição de créditos suplementares sem a autorização do Senado, bem como realizado operação de crédito com instituição financeira controlada pela União. A defesa da Presidenta foi conduzida por José Eduardo Cardoso, Advogado-Geral da União à época, que contestou os fatos arrolados na denúncia, ressaltando que se trataram de autorizações de gastos sem impacto significativo na realização das despesas. Além disso, sustentou que todo o processo, desde o seu nascedouro, era uma tentativa de golpe. O Relator, Senador Antônio Anastásia, corroborou os argumentos da peça acusatória. Após isso, em sessão no Senado, a Presidenta Dilma foi ouvida e fez uso do seu direito de defesa, seguindo-se os debates. Na sequência, iniciou-se o julgamento, comandado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal – STF na época, Ministro Ricardo Lewandowski, que colocou em votação o texto da sentença que deveria ou não ser aprovado pelos Senadores. Porém, antes que a votação acontecesse, o primeiro-secretário do Senado, Senador Vicentinho Alves, leu um requerimento elaborado pelo Partido dos Trabalhadores que solicitava o “fatiamento”, isto é, o destaque do texto da sentença. A sentença, conforme a Constituição Federal de 1988, previa que Dilma deveria perder o mandato de Presidente e ficar inabilitada para o exercício de funções públicas por oito anos. O requerimento pedia uma votação separada para cada uma dessas punições. O requerimento foi aceito pelo Presidente da sessão. Realizada a votação, o Senado, por 61 votos, aplicou a perda de mandato a Dilma Roussef. Já a inabilitação não foi acatada, pois 42 senadores optaram por não deixar Dilma impedida para o

o PMCMV foi sendo gradualmente restringido em recursos e alcance, ao passo que o país passava por uma recessão econômica que dificultava sobremaneira o investimento público em habitação de caráter popular (Azevedo; Nascimento, 2024).

Em agosto de 2020, o Governo Federal, pelas mãos do Presidente Jair Messias Bolsonaro, editou a Medida Provisória nº 996/2020 (Brasil, 2020), posteriormente convertida na Lei nº 14.118/2021 (Brasil, 2021b) e, por meio dela, lançou o Programa Casa Verde e Amarela – PCVA em substituição ao PMCMV, cuja meta anunciada era alcançar, até 2024, 1,6 milhão de famílias com financiamento da casa própria (Brasil, 2021a).

No campo do crédito imobiliário, embora tenha oferecido as menores taxas de juros da história, em comparação com o PMCMV, o PCVA não garantiu um subsídio robusto, o que impactou diretamente a população de menor renda, que não preenchia os requisitos para acesso ao crédito e não conseguia pagar as prestações. Além disso, o Governo optou por não fazer novos investimentos em habitação para a faixa 1, notadamente a mais hipossuficiente, e se concentrou em finalizar projetos já em andamento, restringindo ainda mais as políticas habitacionais para a camada mais pobre, a qual não desperta o interesse do mercado imobiliário, que não vê como vantajosa a construção de habitação popular sem aportes estatais (Azevedo; Nascimento, 2024).

Curiosamente, a comparação entre os dois programas, de certo modo, revela as inclinações ideológicas de cada governo que os implantou. No PMCMV, as concessões de subsídios eram organizadas por faixas de renda. A faixa 1, abrigava as famílias de menor renda, com ganhos mensais de até R\$ 1.800,00. Para essa faixa, os subsídios poderiam alcançar os 90% do valor total do imóvel, sendo que os financiamentos não cobravam juros e o valor máximo das prestações não poderia suplantiar os R\$ 270,00 (Costa, 2020). No PCVA, por sua vez, essa faixa foi extinta e o financiamento imobiliário se concentrou para famílias com renda a partir de R\$ 2.000,00, com incidência de juros na faixa de 4 a 5% (Norte e Nordeste 4,25 % e Sul, Sudeste e Centro-Oeste 4,5% ao ano). No PCVA, o Governo abandonou a política de subsídios de parte do valor dos imóveis (Silva, 2023).

---

exercício de funções públicas, contra 36 que se opuseram. O vice, Michel Temer, tomou posse como Presidente da República em 31 de agosto de 2016, mesma data em que Dilma Rousseff foi julgada e perdeu o cargo (Megali Neto, 2021).

A política habitacional adotada no PCVA afetou em cheio a população mais vulnerável, formada por famílias com renda média inferior a três salários-mínimos, grupo que concentrava praticamente 90% do déficit habitacional brasileiro, conforme dados da Fundação João Pinheiro (FJP, 2018).

O PCVA voltou a prever a regularização fundiária. Porém, apenas na modalidade privada, sem qualquer subsídio do Poder Público. Os encargos seriam todos absorvidos pelos moradores, e o Poder Público deixaria de se obrigar pelas demandas de infraestrutura urbana, comuns aos processos de adequação urbanística públicos, as quais dificilmente ingressariam nos projetos particulares.

Estrategicamente, essa política de regularização permitiria que um volume significativo de áreas irregulares ingressasse na formalidade e pudesse ser disponibilizada ao mercado imobiliário, alimentando o capital, sempre ávido por encontrar novas formas de ganhos. Por outro lado, representaria o risco de perda da posse, diante do forte assédio e especulação imobiliários.

O PCVA incidiu em muitas falhas do seu antecessor – o PMCMV –, notadamente quando à permissão para edificação de empreendimentos habitacionais situados em locais distantes dos centros urbanos, em terrenos baratos, com pouca ou nenhuma oferta de emprego na região, infraestrutura e serviços públicos essenciais deficitários.

Em 2023, foi relançado o PMCMV, em cumprimento a uma das promessas de campanha do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, reeleito no pleito de 2022. Instrumentalizado pela Medida Provisória nº 1.162/2023 (Brasil, 2023b), convertida na Lei nº 14.620/2023 (Brasil, 2023d), o novo programa veio como mais uma proposta de enfrentamento ao histórico problema habitacional brasileiro, agravado nos últimos anos (Tamietti, 2024).

O Foco do PMCMV é atender famílias da área urbana com renda mensal de até R\$ 8.000,00 mil reais e, da área rural com renda anual de no máximo R\$ 96.000,00 mil reais – não incluídos nesses valores benefícios assistenciais, previdenciários ou temporários. A faixa 1 foi retomada e, nela, se enquadram as famílias que apresentam renda bruta de, no máximo, R\$ 2.640,00 (Brasil, 2023d).

Outras novidades do PMCMV são: a contemplação de pessoas em situação de rua entre os beneficiários; o incentivo à adoção de práticas construtivas que assegurem padrões de acessibilidade e sustentabilidade; a reserva de recursos

para projetos de locação social; e, também, a construção das unidades habitacionais próximas de áreas urbanas consolidadas, que disponham de comércio, serviços públicos, infraestrutura de transporte, dentre outros. A propósito dessas novidades, recentemente a Lei nº 15.081, de 30 de setembro de 2024 (Brasil, 2024a) previu, no âmbito do PMCMV, a possibilidade de financiamento para reforma de imóveis e regularização fundiária de assentamentos urbanos e rurais para famílias com renda de até R\$ 4.650,00.

Diante do panorama apresentado, que faz referência às principais ações do Estado brasileiro no enfrentamento do déficit habitacional, verifica-se que houve erros e acertos na formulação das políticas públicas para o setor. A remoção de favelas e comunidades urbanas, o investimento na construção de conjuntos habitacionais distantes dos centros urbanos, primando pela quantidade sem garantir qualidade, geraram desconfiança em torno da capacidade de o governo dar conta de prover moradia adequada para todos. Por outro lado, foram obtidos resultados satisfatórios, especialmente os relacionados às experiências coletivas de produção habitacional, apontando um caminho alternativo no processo de provisão de habitações, executado pelos próprios moradores, de forma comunitária.

### **3.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

Nos últimos sessenta anos, o Estado brasileiro elaborou e executou variadas políticas públicas, voltadas ao enfrentamento do grave problema habitacional sendo que, atualmente, está em execução o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, focado na construção de novas unidades habitacionais. Além de atuar nessa frente, o Estado também emprega esforços no campo da regularização fundiária de núcleos urbanos informais, mediante a adoção de políticas endereçadas a promover melhorias de ordem urbanística, ambiental, infraestrutura de serviços etc.

Assim, as políticas de regularização vêm ao encontro da necessidade de enfrentamento do grave problema da ocupação desordenada do solo urbano, prática usual em favelas e comunidades urbanas, as quais se consolidaram, de modo gradual, à margem do processo regular de parcelamento, previsto na Lei nº 6.766/1979. Inclusive, esse diploma legal dispõe que o parcelamento se dá mediante

loteamento ou desmembramento, observando-se, no que for aplicável, as normas federais, estaduais e municipais. Além disso, o parcelamento deverá ser acompanhado da infraestrutura básica, a qual compreende os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, rede de coleta de esgoto e abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar, bem como vias de circulação, consoante a previsão do artigo 2º (Brasil, 1979).

É importante ressaltar que a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, no seu artigo 3º, proibiu a execução de planos de parcelamento sobre terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, em terrenos com declividade igual ou superior a 35% e em imóveis não aconselháveis por condições geológicas. Na mesma oportunidade, atribuiu, em seu artigo 12, ao município, a competência para aprovar os projetos de parcelamento (Brasil, 1979). Porém, na prática, o que se evidencia é a existência de inúmeros loteamentos irregulares – muitas vezes com lotes já negociados – que não passaram pela chancela final da Prefeitura, não ingressaram regularmente no Registro de Imóveis e, o mais comum, não contam com a infraestrutura básica exigida por lei, estando à margem dos padrões urbanísticos.

Além desses, existem as favelas e comunidades urbanas, que surgiram da ocupação informal, em áreas muitas vezes impróprias, como morros e terrenos alagadiços, em um processo gradual, fático, sem qualquer observância das normas da Lei nº 7.666/1979<sup>22</sup>.

Portanto, a Lei do Parcelamento do Solo Urbano se mostrou ineficaz na contenção do crescimento irregular das cidades, o que causou impacto significativo no processo de urbanização, com a agravante de que ela não previu mecanismos de regularização fundiária.

Nesse contexto, há praticamente três décadas se trava um intenso debate público, envolvendo governo, partidos políticos e movimentos sociais, fomentando-se a participação popular em torno da construção de uma agenda voltada à gestão das cidades e à construção de políticas de regularização fundiária. Com isso,

---

<sup>22</sup> Exemplos desse “desrespeito” às normas de parcelamento do solo se avolumam nas áreas urbanas. Um deles, inclusive, merece destaque por ter contribuído para a ocorrência de uma tragédia que se abateu sobre os moradores do Morro do Bumba, na cidade de Niterói/RJ, no ano de 2010. Na ocasião, depois de uma semana de fortes chuvas, o terreno deslizou e levou consigo vários barracos, causando a morte de quase 50 pessoas, deixando outras tantas feridas e desabrigadas. Na época, verificou-se que, além da inclinação desfavorável do terreno, o local teria abrigado um antigo lixão (Tragédia..., 2023). Outro exemplo é o caso da maior favela de palafitas da América Latina, situada na cidade de Santos, Estado de São Paulo, que abriga mais de 20 mil pessoas (Sandre, 2025).

experimentaram-se avanços institucionais na seara do direito à moradia e à cidade, da solidificação do conceito de função social da propriedade e do reconhecimento e proteção da posse enquanto elemento importante nessa conjuntura.

Assim, práticas de participação popular e controle social do orçamento e das políticas públicas foram introduzidas a nível local, em várias cidades brasileiras, quebrando o monopólio do debate estritamente parlamentar em torno do assunto e fortalecendo o engajamento comunitário. Experiências de orçamento participativo, conselhos e programas autogestionáveis marcaram a estreia de um novo modelo de atuação, tanto dos administradores públicos, quanto da sociedade civil organizada.

Inclusive, esse espaço foi sendo ocupado, desde o período de redemocratização, notoriamente marcado por ampla atividade política e social, o que abriu caminho para que movimentos sociais pleiteassem o direito de participação na discussão que se travava em torno de um projeto de reforma urbana, o qual deveria assegurar direitos sociais, fortalecer a cidadania e ainda atender para as necessidades básicas da população (Bonduki, 2014). Foi nessa conjuntura que o Congresso Nacional promulgou a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), moldando um ambiente jurídico favorável para a criação de renovadas políticas urbanas e habitacionais, focadas no direito à moradia, no acesso universal aos serviços básicos e na gestão democrática das cidades.

No âmbito da Constituição Federal (Brasil, 1988), destacam-se ainda a redução do requisito temporal para o reconhecimento da usucapião de imóveis urbanos (artigo 183), o parcelamento ou edificação compulsórios (artigo 182, § 4º, inciso I), o Imposto Predial e Territorial – IPTU progressivo no tempo (artigo 182, § 4º, inciso II) e o Plano Diretor Municipal, obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes (artigo 182, § 1º).

Sob a perspectiva da política fundiária, é possível apontar dois passos importantes dados em direção à construção da função social da propriedade urbana ao longo desse período: o reconhecimento de direitos em favor dos ocupantes de áreas informais ou irregulares – por exemplo, usucapião urbano – e a garantia de mecanismos destinados a prover a melhoria do acesso à terra urbanizada por famílias de baixa renda, como as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS (Rolnik, 2006). Além disso, a promulgação do Estatuto da Cidade, com a Lei nº

10.257/2001 (Brasil, 2001a), e a criação do Ministério das Cidades, no ano de 2003, reforçam esse cenário.

O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001a), a seu tempo, fixou como diretriz a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante a adoção de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. Além disso, previu: o direito de preempção ao Poder Público para aquisição de imóveis para fins de regularização fundiária (artigos 25 e 26); a transferência do direito de construir, para que um imóvel possa eventualmente ser empregado em programas de regularização fundiária (artigo 35, inciso III); que o plano diretor dos municípios cadastrados com áreas suscetíveis de deslizamentos estabeleçam diretrizes para regularização fundiária urbana e realocação desses moradores para áreas de interesse social (artigo 42-A, inciso V), e, por fim, o consórcio imobiliário (artigo 46).

A partir da vigência do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001a), coube ao legislador atuar normativamente para planificar um modelo de regularização fundiária que desse conta de promover o acesso à moradia e à melhoria urbanística na cidade. Assim, em 2009 foi promulgada a Lei nº 11.977/2009 (Brasil, 2009b), posteriormente revogada pela Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017), que passou a reger o processo de regularização fundiária desde então.

Em relação à legislação fundiária propriamente dita, a Lei nº 11.977/2009 (Brasil, 2009b) instituiu o PMCMV e promoveu o Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, os quais tinham por objetivo assegurar a regularização fundiária de áreas ocupadas informalmente. Essa regularização, em geral, se materializava pela legitimação da posse. Primeiramente, era emitido um ato pelo Poder Público, o qual tinha por objetivo titularizar a posse em favor de família que ocupasse imóvel em áreas de demarcação urbanística. Depois, passados cinco anos desse ato, a legitimação era convertida em propriedade.

Essa Lei adotou um padrão de regularização que reconhecia a realidade das famílias que ocupavam irregularmente áreas urbanas já consolidadas, prestigiando a função social da posse e sua autonomia em relação à propriedade privada e, ao mesmo tempo, admitia a necessidade de se investir na reversão da precariedade desses assentamentos. Para tanto, projetou a melhoria dos

equipamentos urbanos e serviços essenciais. Assim, a partir de sua vigência, inaugurou-se uma nova fase na gestão das políticas urbanas, que não mais se resumiam à concessão de um título formal de proprietário, mas pretendiam o fortalecimento da cidadania e o reconhecimento de direitos sociais, especialmente em favor da população de baixa renda, público foco do programa.

A Lei nº 13.465/2017, denominada Lei da Reurb (Brasil, 2017), revogou o regime regularizatório da Lei nº 11.977/2009 (Brasil, 2009b) e normatizou o procedimento a ser aplicado sobre núcleos urbanos informais consolidados, o qual deverá adotar medidas jurídicas (mediante a concessão do título de proprietário ou legítimo possuidor), urbanísticas (infraestrutura), ambientais e sociais (artigo 9º).

Por núcleo urbano informal consolidado, nos termos do artigo 11, inciso III, entende-se aquele de difícil reversão, considerados: o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação, a presença de equipamentos públicos e outras circunstâncias a serem avaliadas pelo município (Brasil, 2017).

Dentre os objetivos da Lei da Reurb (Brasil, 2017), destaca-se obrigação de o poder público, nos três níveis governamentais, fazer levantamento dos núcleos urbanos informais que precisam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, melhorando suas condições urbanísticas e ambientais (artigo 10, inciso I).

Além disso, a Lei da Reurb também prevê como objetivo a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano (artigo 10, inciso II). Essa previsão é de crucial importância para o processo de regularização, pois permite a flexibilização das normas de parcelamento do solo diante do caso concreto, prestigiando o parcelamento nascido da ocupação fática, desde que apresente níveis mínimos de viabilidade. Por exemplo, no § 1º do artigo 11, está previsto que, para fins de regularização, os municípios ficam autorizados a dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados<sup>23</sup>, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios (Brasil, 2017).

---

<sup>23</sup> A Lei nº 6.766/1976 (Brasil, 1976) previa, originariamente, no § 1º do seu artigo 4º, um percentual de 35 % da gleba destinada às áreas e aos sistemas de circulação, à implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como aos espaços livres de uso público. Porém, a Lei nº 9.785/1999

Outro objetivo previsto na Lei nº 13.465/2017 – de vital importância para a eficácia social da Reurb –, é o referente à ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de forma a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados, conforme o artigo 10, inciso III (Brasil, 2017). Nesse caso, há uma predisposição do legislador em prestigiar o direito à moradia, flexibilizando as normas ambientais e urbanísticas.

Nos incisos IV e V do artigo 10, a Lei define, respectivamente, como objetivos da regularização: a promoção da integração social, geração de emprego e renda, e a resolução extrajudicial dos conflitos que se originarem do processo, que ficará a cargo, *a priori*, do ente público condutor da Reurb (Brasil, 2017), geralmente o município.

Afirmando a perspectiva de promover o direito à moradia digna, a Lei nº 13.465/2017 ainda traz como objetivo, garantir condições de vida adequadas – artigo 10, inciso VI –, o que representa a materialização, em termos de legislação interna, dos compromissos assumidos pela República Federativa do Brasil em tratados e outros documentos internacionais (Brasil, 2017).

Além da moradia digna, no artigo 10, inciso VII, da Lei nº 13.465/2017, há o objetivo de garantir a efetivação da função social da propriedade. No inciso VIII, o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. No inciso IX, o de concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo. No inciso XI, conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher. Por fim, no inciso XII, permitir a participação dos interessados nas etapas do processo de Reurb (Brasil, 2017).

A propósito desses objetivos todos, não se pode deixar de destacar que eles se conectam com diversos objetivos das agendas Habitat I, II e III, assim como com os 17 objetivos da Agenda 2030 – notadamente o ODS 11, que dispõe sobre cidades e comunidades sustentáveis (ONU, 1976; ONU, 1996; ONU, 2016; ONU, 2015), todos abordados no primeiro capítulo desta dissertação.

No artigo 13, incisos I e II, da Lei nº 13.465/2017, por sua vez, consta que a Reurb compreende duas modalidades, a saber: a Reurb-S, de interesse social, conceituada como modalidade aplicável aos núcleos urbanos ocupados em sua

---

(Brasil, 1999) modificou referido parágrafo, remetendo à legislação dos municípios a estipulação do percentual.

maioria por população de baixa renda, assim declarada por ato do Poder Executivo Municipal; e a Reurb-E, descrita como a modalidade aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população que não se encaixa nos critérios de baixa renda (Brasil, 2017).

Conforme o artigo 13, na Reurb-S, há isenção de custas e emolumentos, gratuidade no primeiro registro do imóvel e na primeira averbação de construção residencial – desde que dentro do limite de setenta metros quadrados, dentre outros. Além disso, nessa modalidade será de responsabilidade do poder público toda a infraestrutura a ser implementada. Diferentemente, na Reurb-E, todos os custos ficam a cargo dos beneficiários, seja quanto às despesas cartorárias ou quanto às obras e melhoramentos de infraestrutura (Brasil, 2017).

Pela sistematização da Lei nº 13.465/2017, apenas moradores de núcleos urbanos informais, consolidados até 22 de dezembro de 2016, receberão do poder público o título de proprietários (artigo 23), obtendo a propriedade de modo originário (algo semelhante ao que acontece na usucapião, de forma que não deverão ser transportadas eventuais inscrições, gravames e indisponibilidades existentes na área originária para a nova matrícula, conforme dispõe o § 3º). Já a legitimação de posse – a qual garante o direito de posse – poderá ser conferida a moradores de núcleos constituídos após essa data, conforme previsão do artigo 25 (Brasil, 2017).

Em caso de Reurb-S, a legitimação fundiária poderá ser concedida desde que o beneficiário não seja proprietário de outro imóvel e não tenha sido contemplado em outro processo anterior com a mesma finalidade, nos termos do artigo 23, § 1º, inciso I e II, respectivamente. Todavia, quando não se enquadrar na Reurb-S, poderá também lhe ser concedida a legitimação fundiária, porém apenas na modalidade Reurb-E, para a qual deverá concorrer com o pagamento de todas as despesas e encargos (Brasil, 2017).

A legitimação de posse tem a vantagem de se convolar em propriedade ao longo do tempo. Isso porque, o artigo 26, *caput*, da Lei nº 13.465/2017 dispõe que, efetuado o registro do título de legitimação de posse e, preenchidas as condicionantes do artigo 183 da Constituição Federal de 1988, ocorrerá a conversão automática da posse em propriedade. Sem contar que, caso improcedente o pedido de usucapião especial urbana (artigo 183, CF), o beneficiário ainda poderá alcançar

o mesmo direito, se atendidos os requisitos de outra modalidade de usucapião, nos termos do artigo 26, § 1º (Brasil, 2017).

Além da legitimação fundiária e da legitimação de posse, a Lei da Reurb (Brasil, 2017) permite a usucapião, na forma dos artigos 1.238 ao 1.244 do Código Civil (Brasil, 2002); artigos 9º ao 14 do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001a) e, ainda, artigo 216-A da Lei nº 6.015/1973 (Brasil, 1973). Além disso, ainda arrola como possibilidade instrumental da Reurb, a desapropriação em favor dos possuidores, conforme §§ 4º e 5º do artigo 1.228, e a arrecadação de bem vago, de acordo com o artigo 1.276, ambos da Lei nº 10.406/2002 (Brasil, 2002).

Em seguida, a Lei da Reurb (Brasil, 2017), prevê no artigo 15, inciso V, o consórcio imobiliário como instrumental apto ao processo de regularização. Segundo o Estatuto da Cidade, no artigo 46, dispõe que o município poderá facultar ao proprietário de área objeto de regularização fundiária urbana, a instituição do consórcio imobiliário como alternativa para viabilizar financeiramente o seu aproveitamento (Brasil, 2001a).

De fato, o município pode lançar mão do consórcio imobiliário para fins de promover a urbanização de determinada área, nas hipóteses em que o proprietário do imóvel gravado com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, não possuir os recursos financeiros necessários ao seu desiderato (Levin, 2010).

Ainda, está prevista no inciso IV do artigo 15 da Lei nº 13.465/2017, a desapropriação por interesse social, disposta no inciso IV do artigo 2º da Lei nº 4.132/1962, como mais um modelo apto a ser empregado na regularização urbana (Brasil, 2017). O instituto tenciona a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, mediante a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais compostos de mais de dez famílias.

Prosseguindo, tem-se o direito de preempção, o qual, previsto na Lei nº 10.257/2001, foi incluído no rol de instrumentos de regularização fundiária da Lei da Reurb (Brasil, 2017). O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001a), por sua vez, dispõe que o direito de preempção concede ao Poder Público municipal preferência para a aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares (artigo 25). Além disso, em seu artigo 26, consta que o direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para promover regularização fundiária e execução de programas e projetos habitacionais de interesse social.

A Lei de Reurb (Brasil, 2017) previu, especificamente no inciso VIII do artigo 15, a transferência do direito de construir. Esse instituto encontra-se regulado no artigo 35 da Lei Federal nº 10.257/2001, o qual dispõe que lei municipal poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano a exercer, em outro local, o direito de construir, quando seu imóvel for considerado como necessário para programas de regularização fundiária ou for de interesse social (Brasil, 2001a).

Outro instrumento, arrolado no artigo 15, inciso X, da Lei nº 13.465/2017, é a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular (Brasil, 2017). Referida previsão se conecta diretamente com o artigo 40 da Lei Federal nº 6.766/1979 (Brasil, 1979), segundo o qual poderá o município, quando for o caso, efetuar a regularização de loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, visando evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e a defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

A Lei de Reurb também traz como um de seus instrumentos a alienação, prevista no artigo 76, inciso I, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021c). Esse dispositivo outorga ao poder público a possibilidade de realizar a alienação gratuita ou onerosa de bens imóveis residenciais, construídos ou utilizados por programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social (Brasil, 2017).

Prosseguindo, a Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017) apontou a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso como instrumentos da Reurb, no artigo 15, incisos XII e XIII, respectivamente. Todavia, por se tratarem (os dois casos) de hipóteses em que a Administração Pública transfere apenas a posse dos bens, mas não sua propriedade, parece ter havido um equívoco por parte do legislador ao qualificá-los como instrumentos de regularização fundiária. De todo modo, independente dessa discussão, é fato que ambos promovem acesso à posse da terra urbana, especialmente para fins de moradia.

Nesse contexto, a concessão de uso especial para fins de moradia é trazida pela Medida Provisória nº 2.220/2001 (Brasil, 2001b), a qual dispõe, em seu artigo 1º, que aquele que até 22 de dezembro de 2016 possuir como seu, por cinco anos, de forma ininterrupta e sem oposição, imóvel público de até 250 metros quadrados, em área urbana, e que o utilize para sua moradia, tem direito ao seu uso, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel. Trata-se de

um direito à posse do bem, conferido de forma gratuita e, por uma única vez, ao mesmo beneficiário (artigo 1º, § 2º).

Já o contrato de concessão real de uso é o instrumento pelo qual a Administração Pública transfere o uso oneroso ou gratuito de imóvel público a um particular, para que dele se valha, empregando-o em fins específicos, previamente definidos, relacionados à urbanização, industrialização, edificação, dentre outros (Meirelles, 2016). O bem, inclusive, pode ser retomado, caso haja o descumprimento das condições pactuadas.

Por fim, a Lei nº 13.465/2017 ainda prevê a doação, e a compra e venda como instrumental da regularização, conforme a disposição do artigo 15, incisos XIV e XV, respectivamente (Brasil, 2017). Inclusive, diante do caráter genérico com que referidos dispositivos foram redigidos, é crível interpretá-los como aplicáveis tanto aos imóveis públicos, quanto aos privados.

A doação está prevista no artigo 538 do Código Civil (Brasil, 2002), que a considera o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere bens ou vantagens do seu patrimônio para o de outra. Por sua vez, a compra e venda está descrita no artigo 481 do mesmo diploma, sendo considerada o contrato em que um dos polos da relação negocial se obriga a transferir o domínio de certa coisa e, o outro, a pagar-lhe certo preço em dinheiro (Brasil, 2002). No caso de bens públicos, quando a alienação for para fins de regularização fundiária, nas modalidades legitimação fundiária e de posse, a Lei nº 14.133/2021, no artigo 76, inciso I, alínea “j”, dispõe que ela será gratuita, e a licitação será dispensada (Brasil, 2021c).

Todos os instrumentos de regularização vistos acima, previstos no artigo 15 da Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017), podem ser úteis à promoção do direito à moradia adequada, especialmente para famílias de baixa renda. Todavia, é preciso reconhecer que o Brasil caminha a passos lentos em direção à construção de um programa efetivo de regularização fundiária de favelas e comunidades urbanas. Os procedimentos adotados são complexos e os custos das melhorias, altíssimos. Além disso, ainda há a falta de vontade política, pela própria forma como foi estruturado o processo de regularização na Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017). Isso porque, embora se trate de uma política de âmbito nacional, para a qual concorrem todos os entes políticos, ao fim, a regularização fundiária acaba ficando a cargo do município. Além disso, como no processo de Reurb o título de propriedade pode ser conferido antes

mesmo do incremento das melhorias urbanísticas e ambientais, muitos gestores municipais acabam priorizando apenas o dever de processar os requerimentos dos demais legitimados, arrolados no artigo 14<sup>24</sup>, sem se envolverem efetivamente com atos materiais de regularização.

Em termos práticos, essa facultatividade coloca o gestor numa zona de conforto porque, sob a sua perspectiva, está contribuindo com o processo de regularização. Porém, por outra perspectiva, denota-se que essa prática fomenta uma percepção equivocada da regularização urbana – de que a sua função primeira é a titulação da propriedade, ao passo que as desejadas e importantes melhorias urbanísticas, ambientais e sociais na comunidade, assim como na infraestrutura de serviços públicos essenciais, podem ficar para um segundo plano. Essa é, inclusive, uma das críticas de Ribeiro e Litsek (2020) ao processo de regularização fundiária da Lei 13.465/2017.

O primeiro ponto [a priorização de medidas de titulação em detrimento de melhorias urbanísticas e territoriais] traz ao debate a restrição prática da regularização fundiária a medidas de titulação. Diz-se isso porque a lei apenas prevê a obrigatoriedade da urbanização como plano, a ser executada em momento futuro, dissociada da titulação. Dado o elevado custo e tempo necessários para a efetivação de medidas de urbanização, não é pessimismo concluir que estas medidas não serão implementadas e que a titulação será o único componente da regularização fundiária na prática. (Ribeiro; Litsek, 2020, p. 5)

De fato, a inércia por parte do gestor público pode desaguar na subversão dos objetivos inerentes à regularização de muitos núcleos urbanos informais, já que, sem o apoio técnico e financeiro das políticas públicas municipais, possuidores hipossuficientes não terão acesso ao processo de Reurb, que é, naturalmente, multidisciplinar e complexo.

Sem contar que a omissão do poder público pode implicar a regularização imoderada de imóveis existentes em áreas de preservação ambiental, quando não

---

<sup>24</sup> Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.

em áreas de risco, à míngua dos indispensáveis estudos técnicos especializados, arrolados no artigo 35 da Lei da Reurb (Brasil, 2017). Além disso, pode também impactar negativamente na dispensa tácita de compensações ambientais. É nesse contexto que se encaixa a segunda crítica feita por Ribeiro e Litsek (2020, p. 5):

[o] segundo, que destaca o instrumento da legitimação fundiária (arts. 23 e seguintes), demonstra de forma inequívoca a pretensão de simplificação do processo de regularização, tornando-o mais rápido e barato, além de ampliar seu potencial de disseminação. No entanto, para ser louvável, a simplificação deve manter a qualidade do procedimento original o que não acontece no presente caso. No aspecto material, abre-se mão de medidas imediatas de urbanização para facilitar a titulação que, por sua vez, é feita com baixa qualidade procedimental, por meio de um precário procedimento de listagem.

Finalmente, a mera titulação pode resultar na eclosão do fenômeno chamado de gentrificação, capaz de fazer com que os moradores dos núcleos urbanos regularizados sintam-se impelidos a mudarem-se de local, o que subverte um dos objetivos da própria Lei da Reurb, que é a permanência dos ocupantes após a regularização, nos termos do artigo 10, inciso II (Brasil, 2017).

A propósito, conforme Rangel (2015), o termo gentrificação foi proposto em 1964 pela socióloga britânica Ruth Glass, que o relacionou à ocupação de boêmios pioneiros da nova classe média de Londres, processo que impactou no aumento gradativo de aluguéis e na expulsão dos trabalhadores de classe mais baixas que viviam nos bairros centrais da cidade. Na mesma linha, Neil Smith (*apud* Rangel, 2015), geógrafo escocês radicado nos Estados Unidos, que recebeu forte influência da obra de David Harvey, aponta para o que considera central nos processos de gentrificação: além da mudança social, ocorre uma mudança física de habitação local, combinando a higienização social com a reabilitação das áreas para que a classe média possa habitá-las. Como consequência, esse fenômeno acarreta o aumento do custo de vida e a especulação imobiliária, contribuindo para uma visão privatista e mercadológica da terra.

Como resultado negativo, esse fenômeno social tende a ampliar o nível de insegurança da posse, fomentar processos de despossessão e impactar negativamente no direito à cidade. São riscos que estão ligados tanto à própria transformação – de sentido – das relações estabelecidas entre moradores e a terra, quanto à entrada dos agentes imobiliários e ao aumento do custo de vida,

sobrecarregando essas populações (Ribeiro; Litsek, 2020). Populações essas que, comumente, sobrevivem a baixos salários, quando não, valendo-se de programas estatais de renda mínima. Ao fim, essas áreas regularizadas, dependendo de onde situadas, serão objeto de mais ou menos assédio do mercado imobiliário.

Tal processo não deve se colocar da mesma maneira em todos os espaços. A pressão mercadológica tende a se concentrar em áreas valorizadas das cidades que estejam sendo ocupadas por população mais pobre, a exemplo das favelas situadas em bairros “nobres” de diversas cidades (RIBEIRO, 2016). Ao mesmo tempo, a presença nestes bairros é fundamental para que os moradores tenham acesso a oportunidades de trabalho, equipamentos de infraestrutura urbana e amenidades, que garantem uma das dimensões do direito à cidade. A impossibilidade de permanência dos moradores nestas áreas impacta negativamente a garantia deste direito para uma parcela muitas vezes considerável da população (Ribeiro; Litsek, 2020, p. 6).

Portanto, considerando o contexto retratado, à medida em que o gestor público assume tão somente a função de promover o processamento do pedido de Reurb, focalizando na concessão da Certidão de Regularização Fundiária – CRF, negligencia a finalidade maior da regularização, que é a de promover as melhorias ambientais, sociais e urbanísticas do núcleo urbano consolidado. Deixa a descoberto muitos potenciais beneficiários da regularização, os quais não detêm condições econômicas e técnicas para promover o processo. Inclusive, há o risco de se conferir título de posse ou propriedade sem se atentar às normas ambientais e urbanísticas, formalizando, por vezes, moradias situadas em área de risco. Ao final, contribui para a ocorrência de gentrificação.

De todo modo, é preciso reconhecer que a Lei nº 13.465/2017 também tem aspectos positivos, com potencialidades a serem desenvolvidas no projeto de construção do Termo Territorial Coletivo – TTC. A propósito, o TTC trata-se de um instrumento promissor, com reais condições de contribuir para a construção de um projeto emancipatório e de fortalecimento comunitário, promovendo moradia adequada para famílias de baixa renda, residentes em favelas e comunidades urbanas. Esse, inclusive, será o objeto do próximo capítulo da presente pesquisa.

## 4 O TERMO TERRITORIAL COLETIVO – TTC

O presente capítulo aborda especificamente o Termo Territorial Coletivo – TTC. Inicialmente, discorre-se sobre o surgimento e as características do *Community Land Trust – CLT*, originariamente adotado nos Estados Unidos, e do *Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña*, implantado em Porto Rico, ambos com influência sobre o modelo brasileiro.

Posteriormente, abordam-se os elementos necessários à constituição e ao desenvolvimento do TTC no Brasil, que perpassam, basicamente, pela: criação de uma organização sem fins lucrativos; realização do processo de regularização fundiária; adoção do direito de superfície; gestão comunitária do território; e, por último, adesão espontânea.

Finalmente, discorre-se sobre os impactos positivos que o TTC pode acarretar ao complexo processo de construção do direito humano à moradia adequada, na perspectiva das diretrizes arroladas no Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas – ONU (ONU, 1991), assim como sua contribuição para a implementação da Agenda 2030, mormente a meta 11.1 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS 11 (ONU, 2015).

Nesse contexto, a análise social e jurídica do modelo arquitetado para o Brasil se faz pertinente diante da necessidade de criar um arranjo a partir dos institutos jurídicos existentes no ordenamento pátrio, já que ainda não há lei nacional tratando do tema.

### 4.1 ORIGENS E EXPANSÃO<sup>25</sup>

A organização Comunidades Catalisadoras – ComCat, fundada no ano de 2000, trabalha em parceria com órgãos públicos, universidades e lideranças comunitárias, para prestar apoio ao crescimento da base comunitária no Rio de Janeiro/RJ. Para tanto, conduz um trabalho que tem como missão o fortalecimento,

---

<sup>25</sup> A obra de Davis é referência no tema, pois aborda de forma pioneira e profunda o percurso histórico do *Community Land Trust – CLT*, não havendo na literatura autor que tenha desenvolvido estudo semelhante. É por isso que se pede licença para referenciá-lo seguidamente no presente tópico, especialmente pela riqueza de sua produção.

reconhecimento e desenvolvimento do potencial das favelas cariocas. Sua frente de atuação está concentrada em três programas: “*RioOnWatch* – Relatos das Favelas Cariocas”, “Rede Favela Sustentável” e “Projeto Termo Territorial Coletivo”. Segundo a própria entidade, tais programas mantêm estrita conexão com o desenvolvimento comunitário sustentável, direitos humanos, construção de redes locais e globais, comunicação e planejamento urbano<sup>26</sup>.

Especificamente em relação ao Termo Territorial Coletivo – TTC, objeto do presente capítulo, trata-se da construção de um modelo de regularização fundiária pensado para favelas e comunidades urbanas, que tem por inspiração projetos internacionais, como o *Community Land Trust* – CLT e o *Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña*.

Embora o TTC não seja uma tradução literal do CLT, já que, no direito brasileiro inexistente expressão com sentido igual ou semelhante à *trust*, o nome adotado – Termo Territorial Coletivo – aglutina os aspectos mais relevantes do instrumento, especialmente o caráter “[...] consensual e de livre manifestação de vontade - um acordo, um termo; o objeto sob o qual se pretende operar - o território e, por fim, seu aspecto comunitário e forma de organização - fundamentalmente coletiva” (Ribeiro; Litsek, 2020, p. 07). Ribeiro (2018, p. 01) oferece uma explicação mais precisa para essa opção de nomenclatura:

[a] tradução do termo para a língua portuguesa é controversa e envolve mais do que a busca por palavras cujo significado seja mais próximo dos termos trazidos pela língua inglesa. Dada sua origem nos Estados Unidos da América, que adota o sistema jurídico da *common law*, baseado mais em precedentes judiciais com supremacia em relação a textos legais, a figura do “*Land Trust*” não é reprodutível ou passível de tradução ao português. Muitos traduzem o termo como “fundos de posse coletiva”, enquanto há quem traduza como “fideicomiso fundiário”. Ambas as opções parecem apresentar problemas.

O fideicomiso é figura do direito brasileiro relacionada ao direito de sucessões, e sua utilização tenderia a gerar confusão de institutos. Por sua vez, o termo “fundo de posse” parece trazer duas imprecisões em relação ao modelo em tela: a primeira é a de que faria referência à figura jurídico-financeira relativa a aplicações financeiras, e a segunda é que, ao trazer apenas a ideia de posse no conceito, a nomenclatura pode deixar de traduzir a complexidade inerente ao caráter misto do instrumento, inclusive enfraquecendo-o em um cenário de valorização cada vez mais exacerbada da propriedade.

---

<sup>26</sup> Para maiores informações: [www.comcat.org](http://www.comcat.org).

Nesse contexto, para fins de condução do presente trabalho, adotar-se-á a nomenclatura Termo Territorial Coletivo, por bem expressar o caráter comunitário do instrumento e ser o nome oficial empregado por movimentos sociais de luta por moradia e regularização fundiária urbana no Brasil.

Em linhas gerais, o TTC pode ser conceituado como um modelo que adota a gestão coletiva da terra, distinguindo a propriedade do solo da propriedade das construções. A propósito, para fins de sua implementação no Brasil, o Projeto TTC emprega esforços em três linhas de atuação: (i) introdução do TTC na legislação da União, estados, Distrito Federal e municípios; (ii) articulação localizada em favelas da cidade do Rio de Janeiro para estruturar o plano piloto – inicialmente nas comunidades de Shangri-lá, Terra Prometida e Grupo Esperança; e (iii) difusão do modelo do TTC para líderes comunitários, pesquisadores e outros interessados.

Por se tratar da construção de uma alternativa aos programas oficiais de regularização fundiária – ainda não regulamentada a nível federal, embora conte com projeto, em trâmite na Câmara dos Deputados, para elevá-lo ao patamar de instrumento urbanístico de gestão territorial (Brasil, 2023e) –, alguns pesquisadores brasileiros (Ribeiro, 2020; Sotto, 2017) iniciaram um trabalho de construção de um perfil jurídico para o TTC, levando em conta elementos políticos, sociais e legais da realidade brasileira. Para tanto, valeram-se do ordenamento em vigor, de onde trasladaram algumas figuras jurídicas, combinando-as para formar o que se pode considerar a espinha dorsal do instrumento, que se desdobra: (i) na criação de uma organização sem fins lucrativos, que poderá adotar a forma de associação, fundação ou cooperativa; (ii) na regularização fundiária; (iii) no direito de superfície; (iv) na gestão comunitária do território; e, finalmente, (v) na adesão espontânea.

Todavia, importa destacar que a incursão pelos elementos formadores do TTC ficará para o segundo tópico do presente capítulo. Por ora, propõe-se um estudo do *Community Land Trust – CLT* e do *Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña*. A escolha pelos dois modelos se justifica na medida em que o americano foi a primeira experiência de *CLT* mundial – o que é importante para conhecer as raízes do modelo e o ambiente no qual foi concebido – ao passo que, o porto-riquenho, se aproxima muito da experiência brasileira, pois foi aplicado em um território formado por comunidades carentes, nascidas da ocupação informal, deixadas por décadas a descoberto de políticas públicas urbanas. Esse recorte, todavia, não obsta que, em

algum momento, seja feito o resgate de características aplicadas em modelos implantados para além dos Estados Unidos e Porto Rico, já que há registro de *CLT's* em Bruxelas (Bélgica) e na Tanzânia (Quênia), e experiências com distribuição de terras também na Índia e em Israel (Ribeiro *et al.*, 2022; Davis, 2010; Davis, 2014).

Em relação à experiência do *CLT* nos Estados Unidos, Davis (2010; 2014; 2020a) faz um resgate histórico de sua origem. O autor refere que, já no Século XIX, o debate crítico em torno do monopólio da propriedade privada começou a ganhar espaço, inclusive por conta da influência da tradição dos povos indígenas americanos, que compartilhavam a terra e não concebiam a ideia de transformá-la em objeto de apropriação e troca. Além disso, em algumas cidades americanas, como Boston, havia a tradição urbana de separar terras e destiná-las ao uso público, formando parques urbanos, notabilizando-se o *Boston Common*, com mais de 100 anos de existência. Outro fator que contribuiu para o debate, foi a obra de Henry George (1839-1897), economista político americano. George se valeu dos estudos do filósofo Stuart Mill e, a partir dessa referência, desenvolveu sua teoria, que veio a público no livro intitulado *Progress and Poverty* (1879), na qual defendia que a pobreza experimentada por uma comunidade era o reflexo do seu sistema social, em que uma minoria de proprietários desfrutava dos benefícios da valorização e mercantilização da terra, enquanto a maioria (pobre) da população ficava à margem desse processo de enriquecimento. Stuart Mill, por sua vez, trabalhava com a percepção de que boa parte da valorização da terra originava-se não do investimento ou trabalho de proprietários individuais, mas do desenvolvimento da sociedade em que inserida. Portanto, na dimensão desse pensamento, havia um processo natural de crescimento das cidades que, por si só, ditava a valorização da terra e, por isso, a apropriação desse valor agregado exclusivamente pelo proprietário, não era legítima.

Ainda conforme Davis (2010; 2014; 2020a), aos olhos de George, os proprietários eram pouco mais do que parasitas, uma vez que se alimentavam da produtividade de outras pessoas. Dessa forma, sempre que houvesse progresso econômico, com novas tecnologias, salários mais altos, crescimento dos lucros, os proprietários de terras simplesmente aumentavam seus aluguéis ou preço de venda das suas propriedades. Havia, segundo George, uma espécie de “imposto invisível sobre as empresas”, cobrado por aqueles que não contribuíam em nada para o

ganho de produtividade. Por isso, no seu entender, o latifúndio era uma maldição tanto para o capital quanto para o trabalho, e o remédio evidente para extirpar esse mal, seria o Governo estatizar a terra. Porém, George tinha noção da realidade política americana, de modo que seria difícil encontrar apoio para concretizar medida tão radical. Em vez disso, ele propôs um imposto único, de modo a fazer com que o Estado tributasse o incremento social, arrecadando para o benefício coletivo todos os ganhos de terra que a própria sociedade gerou<sup>27</sup>. Pelos cálculos de George, esse tributo sobre a valorização da terra seria suficiente para cobrir os custos do governo de fornecer infraestrutura.

Davis (2010; 2014) acrescenta que o inglês Ebenezer Howard, depois de se aventurar por alguns anos em solo americano, regressou à Inglaterra e, tanto por influência da obra *Progress and Poverty* (1879), quanto por uma palestra a qual assistira, proferida por George em Londres no ano de 1898, publicou o livro *Tomorrow: a Peaceful Path to Real Reform* (1898), obra que mais tarde seria reeditada e intitulada *Garden Cities of Tomorrow* (1902). Howard concordava com as ideias de George, mas não lhe fazia sentido a imposição de um tributo único. Por isso, a solução que propôs para enfrentar a aglomeração, o crime e o caos das áreas urbanas da Inglaterra, foi a criação de comunidades planejadas. Para tanto, o ponto de partida seria retirar terras do mercado e convertê-las, permanentemente, em bem público municipal, colocando-as sob administração de “homens probos”, organizados em forma de entidades sem fins lucrativos, um arranjo de gestão comunitária. Assim como George, Howard queria capturar o incremento social para melhorias públicas, não para enriquecimento privado. Desse modo, mais de trinta cidades-jardins foram desenvolvidas na Inglaterra entre 1903 e 1920. O modelo não avançou porque, embora a parte paisagística tivesse sido utilizada pelos urbanistas, a questão da terra coletiva acabou negligenciada nos projetos.

A ideia de George, de criar as chamadas “colônias de imposto único”, que conjugavam a propriedade comunitária da terra com a propriedade individual das

---

<sup>27</sup> No Brasil, um dos mais fervorosos adeptos dessa teoria, batizada de “georgismo”, foi Monteiro Lobato que, no ano de 1952, publicou a obra “Georgismo ou Comunismo: o Imposto Territorial”. Nela, Lobato sintetizou a solução proposta pelo teórico norte-americano nos seguintes termos: “Henry George não guilhotina ninguém, não mexe em nada; não altera em nada a ordem social. Limita-se a substituir todos os atuais impostos diretos e indiretos, que são monstruosos porque recaem sobre a produção (e portanto assumem a forma de “castigo ao trabalho”), por um só: o Imposto sobre o Valor da Terra, quer dizer, o **imposto sobre o bem social que está na mão dos particulares**. Só isso.” (Lobato, 1952, p. 16-17, grifo do autor).

melhorias estruturais, feitas pelos moradores, teve o primeiro registro em 1894, no Estado do Alabama (EUA), e foi chamada de *Single-tax Corporation*. As pessoas tinham acesso à terra mediante contratos com prazo de noventa e nove anos de duração, com a previsão de uma taxa única anual pelo arrendamento, que cobriria todos os tributos federais, estaduais e locais. Havia a possibilidade de venda das estruturas físicas, mediante a transferência do contrato de arrendamento. Cem anos depois, essa comunidade ainda existe, é próspera e abriga em torno de 500 pessoas (Davis, 2010; Davis, 2014).

Outro teórico, adepto das ideias de George, foi Ralph Borsodi, que, embora nunca tivesse frequentado a universidade, teve uma vasta produção bibliográfica, na qual também condenava a especulação imobiliária e o latifúndio. Além disso, foi bastante enfático ao insistir que a terra nem mesmo deveria ser chamada de “propriedade”. Por isso preferia usar um termo criado por ele, *trustery*<sup>28</sup> (Davis, 2014, p. 9). Borsodi foi quem nomeou de *land trusts*<sup>29</sup> as comunidades que compartilhavam terras alugadas para viver ou cultivar. Em 1936, Borsodi fundou a *School of Living*, uma comunidade que compartilhava um título coletivo de propriedade e a subdividia em parcelas de três acres<sup>30</sup>, ocupados e pagos individualmente por cada família, mediante uma taxa anual de aluguel. Outros projetos foram executados até meados do Século XX, merecendo destaque duas comunidades fundadas por Arthur E. Morgan (uma no Tennessee, outra na Carolina do Norte), destinadas a fornecer moradia com aluguéis acessíveis para trabalhadores de uma barragem e de uma fábrica têxtil – garantindo que nenhum deles pagasse mais que 25% do seu salário pelo arrendamento (Davis, 2010; Davis, 2014).

Fora dos Estados Unidos, o arrendamento de terras alcançou destaque em dois países: Austrália e Israel. A Austrália acolheu a visita de Henry George em 1890 e suas ideias foram recebidas com agrado, tanto que, vinte anos depois, foram aplicadas pelo Parlamento australiano, o qual proibira a venda de terras públicas, permitindo apenas o arrendamento. Já em Israel, o Fundo Nacional Judaico – FNJ, que adquirira terras da Palestina em 1901, também inspirado em George, firmou arrendamentos de noventa e nove anos para o uso de suas terras, sendo que seus

---

<sup>28</sup> Em tradução livre: confiança.

<sup>29</sup> Pode ser traduzido como consórcio de terras.

<sup>30</sup> 1 acre é igual a 4.047 metros quadrados.

principais beneficiários foram comunidades agrícolas cooperativas, *kibbutzim* e *moshim* (Davis, 2010; Davis, 2014).

Uma outra experiência relevante – que serviu de inspiração para Borsodi e Bob Swann – foi a indiana. Depois do assassinato de Mahatma Gandhi, em 1948, a liderança política de seu movimento coube a Jawaharlal Nehru, enquanto a liderança espiritual passou a Acharya Vinoba Bhave. Gandhi tinha a consciência de que, para alcançar a independência completa da Grã-Bretanha, era necessário a edificação de uma sociedade descentralizada, baseada em comunidades autônomas e autossuficientes, nas quais a terra e outros ativos deveriam ser mantidos sob custódia dos pobres. Em 1951, Bhave, que herdou de Gandhi a preocupação com os menos favorecidos, iniciou uma caminhada pelo interior da Índia, desafiando os ricos proprietários para que doassem uma parte de suas terras aos pobres. Para sua surpresa, centenas de proprietários doaram. Foi então que o *Movimento Bhoodan (Land Gift)* nasceu. No auge, Bhave e seus seguidores estavam coletando de mil a três mil acres por dia. Em 1954, chegaram à impressionante marca de três milhões de acres distribuídos em forma de pequenas propriedades individuais. Porém, um sério problema surgiu, quase afundando o movimento: diante da dificuldade dos donatários/agricultores de se fixarem nas terras recebidas, em muitos casos, elas eram rapidamente perdidas para agiotas e especuladores. A partir disso, Vinoba Bhave transformou o programa *Land Gift* em um programa *Village Gift* - o Movimento Boodan tornou-se o Movimento Gramdan. Bhave, agora, advertia que quaisquer doações de terras deveriam ser feitas para comunidades inteiras, não para camponeses individualmente. Ele entendia que somente assim os agricultores não correriam o risco de se verem despojados delas (Davis, 2010; Davis, 2014).

Esse movimento teve por mérito promover a redistribuição de muita terra rural. Ajudou a criar uma consciência sobre as disparidades sociais indianas, demonstrando a eficácia de abordagens não violentas no tratamento de problemas socioeconômicos. Pressionou o Governo a promover reforma agrária e incentivou as comunidades rurais a envolverem-se na governança e no processo coletivo. Todavia, o movimento entrou em declínio, chegando ao seu fim na década de 1970. As causas mais significativas foram: a falta de apoio jurídico para formalizar as doações – muitos doadores se arrependeram –; doação de grande quantidade de terras impróprias para o cultivo; e, ainda, a atenção do governo restou voltada para a

reforma da legislação agrária, deixando de lado o movimento (Davis, 2010; Davis, 2014).

Na conformação americana, Davis (2014) lembra que foi o americano Bob Swann, um militante branco, ativista político dos direitos civis, que desenvolveu o aspecto comunitário do *CLT*, aperfeiçoando os arranjos dos “*lands trusts*” anteriormente estruturados por Borsodi e Morgan. Inclusive, nessa época, Swann era próximo dos irmãos Slater King e C. B. King, primos de Martin Luther King e, com eles, dividia os mesmos ideais, ao ponto de terem se unido para promoverem vários atos de resistência contra a política segregacionista americana. Além disso, em meados dos anos 1960, decidiram que era chegado o momento de lançarem um movimento de apoio aos negros americanos, os quais se encontravam em situação de vulnerabilidade, sendo expulsos das terras que ocupavam.

Em 1966, Borsodi e Swann se conheceram pessoalmente e, no mesmo ano, decidiram criar uma fundação em Luxemburgo, destinada a arrecadar fundos para alavancar reformas sociais em várias partes do mundo, especialmente em regiões não desenvolvidas, como: o Sul dos Estados Unidos, a Índia e a América Latina. No ano seguinte, com a ajuda de Swann, Borsodi formou uma nova organização na cidade de Exeter, Estado de New Hampshire (EUA), chamada de *International Independence Institute*, destinada a fornecer formação e assistência técnica para pessoas interessadas em promover o desenvolvimento rural conforme o modelo que ele conheceu na Índia (Davis, 2014).

Em 1968, a fundação financiou a ida de uma comitiva de ativistas americanos para Israel, sendo seis negros e dois brancos – dentre eles, Slater King – para conhecerem as cooperativas agrícolas daquele país. Depois de um mês em Israel, voltaram para os Estados Unidos convencidos de que o modelo que conheceram, constituído por cooperativas rurais instaladas em terras alugadas de uma instituição sem fins lucrativos, poderia ser um poderoso instrumento para o Sul agrícola americano. Assim, foi em uma reunião de julho de 1968, realizada em Atlanta, capital da Geórgia (EUA) – para qual convidaram representantes de várias organizações de direitos civis –, que debateram sobre as vantagens do modelo israelense e, então, decidiram formar um comitê para desenvolver um instrumento de arrendamento rural para agricultores negros americanos. Na ocasião, coube a C. B. King, o único advogado negro do sudoeste da Geórgia naquela época, a tarefa de

elaborar o estatuto do *CLT*. Foi assim que surgiu, em 1969, em Albany, na Geórgia, o primeiro *CLT* oficial, o qual recebeu o nome de *New Communities Inc – NCI*, cujo estatuto social o descrevia como “uma organização sem fins lucrativos para manter as terras em fideicomisso perpétuo para o uso permanente de comunidades rurais” (Davis, 2014, p. 24, tradução nossa)<sup>31</sup>.

O *NCI* recebeu uma primeira doação, no valor de 50 mil dólares, que garantiu a entrada para a aquisição de uma terra de 5.735 acres, localizada em Leesburg, Bouat, a 48 quilômetros ao norte de Albany, restando um vultoso saldo devedor de US\$ 1.080,000 milhão de dólares, que deveria ser quitado em até 6 meses. A saída encontrada foi contrair um financiamento, cujo prazo de pagamento acabou estabelecido em 15 anos. Esse financiamento resolveu um problema, porém criou outro: absorveu praticamente todo o ganho que o *CLT* obtinha com a venda dos produtos cultivados – milho, amendoim, soja, melancia, feno e carne bovina. Na área, havia edifícios construídos antes mesmo da aquisição pelo *NCI*, que foram ocupados pelas primeiras famílias que se mudaram. Porém, o *CLT* não conseguiu construir novas moradias ou implantar as duas comunidades residenciais planejadas, previstas originariamente pelos fundadores. Isso porque, as verbas dos fundos do Escritório de Oportunidade Econômica (*Office of Economic Opportunity*), prometidas para a construção dessas novas habitações, foram vetadas por Lester Maddox, governador segregacionista da Georgia (Davis, 2014).

A criação do *NCI* foi o estarte para que novas experiências com *CLT* fossem implantadas em outras localidades dos Estados Unidos. Inclusive, Swann se juntou a outros ativistas para criar o *Institute for Community Economics – ICE*, com a finalidade de dar suporte aos *CLT*'s. Em 1972, a *ICE* produziu seu primeiro livro, intitulado *The Community Land Trust: A Guide to a New Model for Land Tenure in America*, marco importante para registro e disseminação do modelo (Davis, 2014).

O fato é que os *CLT*'s que foram surgindo ao longo das décadas de 1970 e 1980, enfrentaram dificuldades variadas para a sua implantação e consolidação,

---

<sup>31</sup> No original: “In mid-1969, the bylaws drafted by C.B. King were approved by the planning committee. The name adopted by the committee was *New Communities, Inc.*, described in the Articles of Incorporation as “a nonprofit organization to hold land in perpetual trust for the permanent use of rural communities”.

especialmente sob a perspectiva financeira<sup>32</sup>. O ano de 1980 foi importante para o movimento, pois foi quando surgiu o primeiro *CLT* urbano dos Estados Unidos, em um bairro formado por afro-americanos, em Cincinnati, no Estado de Ohio. Aliás, foi nessa época que Chuck Mattei, ativista pacifista e militante de causas sociais, assumiu certo protagonismo na disseminação do modelo. Mattei, próximo da freira Lucy Poulin, teve um primeiro contato com o *CLT* quando contribuiu para a formação do *Convent CLT* em área rural do estado do Maine, no ano de 1978, sendo que, ainda naquele ano, fora convidado para trabalhar no *ICE*. Ele ingressou justamente em um momento crítico, em que o *ICE* quase que se dissolveu inteiramente. Porém, pela reunião de esforços, Mattei e alguns poucos funcionários que ainda resistiam, conseguiram reerguer o instituto nos anos seguintes, vindo a consolidarem um robusto fundo de recursos, que passou a distribuir um periódico de caráter nacional e a promover assistência técnica para *CLT's* por todo o país (Davis, 2014).

Em 1982, um novo livro foi publicado, com o título *Community Land Trust Handbook*, o qual foi editado com base no livro anterior, mas que introduziu vários refinamentos organizacionais e operacionais, dando ênfase aos problemas urbanos, especialmente a preservação de moradias populares e a revitalização de bairros residenciais. Além disso, a *ICE* também fez apresentação de slides, em 1985, sobre a *Community Land Cooperative of Cincinnati* e, em 1998, produziu um documentário em vídeo chamado *Homes and Hands: Community Land Trusts in Action*, retratando *CLT's* de Albuquerque (Novo México), Durham (Carolina do Norte) e Burlington (Vermont). Esses trabalhos não eram apenas promocionais. Eles tinham um viés educacional, instruindo o público nas características e nos propósitos do modelo descrito no manual de 1982 (Davis, 2014).

A *ICE* também voltou sua atenção para a produção de materiais técnicos para um público muito diferente: advogados que trabalhavam com *CLTs*. Empregando a mesma abordagem que usou ao escrever o *The Community Land Trust Handbook*, o *ICE* reuniu uma equipe de especialistas para produzir um conjunto de documentos-modelo e procedimentos-padrão para incorporar *CLT's*,

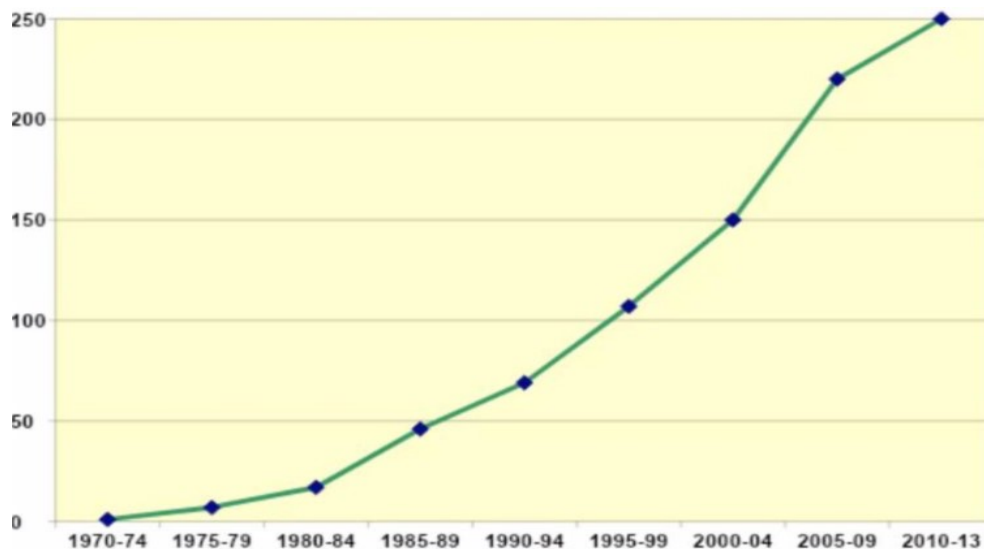
---

<sup>32</sup> Notabilizaram-se os movimentos de despossessão promovidos por plantations de “proprietários brancos”, interessados na retomada das terras coletivas para fins de acumulação de capital e monopólio fundiário e agropecuário (Soares, 2021), além do endividamento excessivo (Ribeiro; Litseki, 2020) e da necessidade de adquirir grandes áreas propícias ao cultivo, geralmente caras e fora do alcance financeiro do *CLT* (Davis, 2014).

arrendamentos de terras, projetar fórmulas de revenda e outros detalhes legais e técnicos relativos à organização e operação de um *CLT*. Esses materiais foram coletados no livro *The Community Land Trust Legal Manual*, publicado em 1991. Uma segunda edição, revisando e atualizando o original, fora publicada no ano de 2002 (Davis, 2014).

Portanto, é a partir da década de 1980, quando o *CLT* chega às cidades americanas, que ele se fortalece como instrumento de luta social contra movimentos de acumulação por despossessão (Soares, 2021), com o potencial de viabilizar o acesso à moradia permanente das populações carentes (Davis, 2010). A partir de então, as experiências positivas com o *CLT* urbano motivaram sua aceitação e disseminação por todo o território americano, demonstrando tratar-se de excepcional ferramenta de controle do espaço urbano pela comunidade (Davis, 2010). A figura a seguir ilustra essa adesão:

Figura 1 – Crescimento dos *CLT*'s nos EUA, a partir da década de 1970, mediante o movimento do modelo para as cidades



Fonte: Soares, 2021, p. 36.

Segundo Davis (2010; 2014), o modelo americano de *CLT* assenta-se em algumas premissas, muito bem destacadas pelo autor: (i) coletivização da terra, com a propriedade e o direito de uso reconhecidos em títulos distintos, competindo a gestão e o controle a uma entidade sem fins lucrativos; (ii) o caráter de mercadoria

que a terra adquiriu no capitalismo, é neutralizado por sua retenção e destinação ao uso, e não mais à troca – deixa de ser um ativo imobiliário; (iii) as edificações e benfeitorias promovidas pelo morador tornam-se de sua propriedade, reconhecidas formalmente; (iv) a celebração de contratos de concessão ou de aluguel com prazo longo, por um preço acessível; e (v) adesão voluntária.

Ribeiro e Litsek (2020) asseveram que, no modelo americano de *CLT*, é permitido aos moradores negociar suas unidades ou benfeitorias construídas, mas a terra permanece de titularidade da organização, não podendo ser vendida ou dada em garantia. Além disso, uma variedade de instrumentos contratuais passou a ser adotada para “garantir que a moradia permaneça acessível economicamente, como a imposição de um teto para a venda e aluguel das casas, limitações acerca dos compradores, direito de preferência da organização constituída, entre outros” (Ribeiro; Litsek, 2020, p. 08).

Soares (2021), fazendo referência a um trabalho de Davis publicado em 2020, lembra que o autor americano aponta mais uma característica interessante do *CLT*, a que ele chama de “desenvolvimento diversificado”, e que demonstra a dimensão da abrangência que o modelo, quando bem arquitetado, pode alcançar:

[o]utra característica é o que o autor chama de “desenvolvimento diversificado”, referindo-se a uma adaptação a contextos, demandas e perfis diversos não apenas de programas e tipologias habitacionais (uni ou bi familiares, coletivas, condomínios, cooperativas, abrigos para sem-tetos etc.) como também a uma diversidade de usos e outras relações com o território, como espaços para atividades comerciais, de geração de trabalho e renda, recreativas, educativas, agroecológicas, culturais e, ainda, de conservação ambiental. (Soares, 2021, p. 38)

Portanto, a partir da contestação e da modificação da forma capitalista de uso da terra como bem de troca, o *CLT* se apresenta como instrumento de promoção de direitos sociais, especialmente a moradia, em favor de pessoas e famílias de baixa renda. Ademais, essa proposta de gestão e controle do uso da terra se contrapõe às regulações mercadológicas baseadas na perspectiva de sua apreensão individual e egoística, cuja noção de direito individual absoluto de acumular para si toda a terra, replica o processo de valorização e especulação imobiliária, acentuando processos de remoção forçada e gentrificação (Davis, 2010; Davis, 2014; Davis, 2020a).

A conexão do *CLT* com a propriedade da terra se estabelece a partir de um caráter dúplice. Ou seja, o *CLT* adquire a terra com a finalidade de retê-la perpetuamente, para então redistribuí-la diretamente para famílias beneficiadas ou, indiretamente, através de entidades como cooperativas, fundações, ONG's. O *CLT* também busca inibir a mercantilização e a lucratividade sobre as terras. Para tanto, exerce controle sobre o preço de venda das moradias, assim como o valor de aluguéis e de arrendamentos. Além disso, há a possibilidade de o próprio fundo recomprar unidades de seus moradores e as redistribuir a novos beneficiários. O controle sobre o preço da moradia é dirigido por uma fórmula que prima pela acessibilidade econômica, de maneira que, aos proprietários, seja assegurado justo retorno ao seus investimentos, ao passo que, aos eventuais compradores, garanta-se a equidade na aquisição da moradia, mediante um preço acessível (Davis, 2010; Davis, 2014; Davis, 2020a).

De fato, o *CLT* possui significativa capacidade de crescimento, justamente por sua potencialidade de assegurar moradias adequadas, sobretudo para populações hipossuficientes. Tanto é assim que, fora dos Estados Unidos, o modelo está sendo adaptado às realidades locais de diferentes países, como Reino Unido, Bélgica, França, Austrália, Quênia, Porto Rico, Canadá, dentre outros (Davis, 2014).

O segundo modelo abordado é o *Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña*, nome dado ao *CLT* em Porto Rico, o qual fora instituído em 2004, na Capital San Juan, sobre um território ocupado informalmente, composto por oito comunidades carentes que viviam sob variadas ameaças de renovação urbana, remoção e gentrificação. Esses assentamentos surgiram em meados da década de 1950, a partir do êxodo rural deflagrado por uma devastadora temporada de furacões, que contribuiu para o desemprego de inúmeros trabalhadores rurais, obrigando-os a migrar para a cidade (Algoed; Hernández Torrales; Del Valle, 2018).

O crescimento demográfico descontrolado ao redor do canal Martín Peña desencadeou incontáveis problemas sanitários, ambientais e sociais. Nesse sentido, destacam-se: o constante alagamento da região, muito por conta do assoreamento do canal, já bastante poluído com lixo e esgoto; a carência de serviços públicos; a ausência de empregos; o aumento da pobreza e violência; moradias precárias (no auge, Martín Peña contava com 2.000 famílias morando no local) e a insegurança da

posse dos moradores, que ocupavam inclusive áreas de terras públicas (Algoed; Hernández Torrales; Del Valle, 2018).

Em 2001, o governo lançou um projeto de dragagem do canal e restauração do fluxo do curso d'água que, em razão da poluição, havia praticamente parado de fluir. Conjuntamente, foi proposta a revitalização das moradias. Ou seja, ao mesmo tempo em que a comunidade renovou as esperanças em razão da anunciada melhoria, surgiu a preocupação referente à valorização dos imóveis e à consequente expulsão de moradores (Ribeiro *et al.*, 2022). A partir de então, nos anos seguintes – 2002/2004 – abriu-se a oportunidade para a comunidade realizar reuniões participativas (Bachmann, 2017), a fim de construir propostas de ferramentas jurídicas de garantia da posse e do direito à moradia, protegendo-a da especulação imobiliária.

Em 2004 foi criado o *Grupo de las Ocho Comunidades do Caño Martín Peña*, uma organização sem fins lucrativos que, após o ciclo de debates, optou pelo modelo de *CLT*, por meio do *Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña*. O fideicomisso garantia a titulação e gestão coletiva da terra, em contraposição aos títulos individuais, algo que o movimento queria evitar, justamente pela insegurança que representava para a posse dos moradores (Algoed; Hernández Torrales; Del Valle, 2018).

*Los participantes, trabajando en grupos, enumeraron los problemas buscaban resolver al regularizar la tenencia de la tierra, tales como formalizar los servicios básicos, tener acceso a préstamos o dejar una propiedad en herencia. Discutieron la importancia de evitar el desplazamiento de la comunidad. Analizaron, con ayuda de personas conocedoras, las distintas modalidades de tenencia de la tierra, tales como la propiedad individual, la propiedad cooperativa, y la propiedad colectiva a través de los fideicomisos comunitarios de terrenos (community land trust) y concluyeron que los modelos de tenencia colectiva de la tierra, además de atenderlas, les permitían prevenir el desplazamiento de la comunidad. Los participantes solicitaron más información sobre los fideicomisos comunitarios de tierras. (Algoed; Hernández Torrales; Del Valle, 2018, p. 15)<sup>33</sup>*

---

<sup>33</sup> “Os participantes, trabalhando em grupos, enumeraram os problemas que buscavam resolver ao regularizar a posse da terra, tais como formalizar os serviços básicos, ter acesso a empréstimos ou deixar uma propriedade em herança. Discutiram a importância de evitar o deslocamento da comunidade. Analisaram, com a ajuda de pessoas conhecedoras, as distintas modalidades de posse da terra, tais como a propriedade individual, a propriedade cooperativa e a propriedade coletiva através dos fideicomissos comunitários de terrenos e concluíram que os modelos de posse coletiva da terra, além de atendê-las, permitiam prevenir o deslocamento da comunidade. Os participantes solicitaram mais informações sobre os fideicomissos comunitários de terras” (tradução nossa).

Nesse mesmo ano, o governo de Porto Rico e a prefeitura de San Juan criaram, por meio da Lei nº 489/2004 (conhecida como Lei de Desenvolvimento Integral do Distrito de Planejamento Ambiental de Caño Martín Peña), o Plano Especial do Distrito do Canal Martín Peña e a empresa pública ENLACE, que ficou responsável pelo projeto de dragagem do canal e por coordenar a reabilitação, a construção de novas infraestruturas e o reassentamento de moradias e famílias. A mesma lei criou o *Fideicomiso*, com a particularidade de ser uma entidade independente e separada do ENLACE e de qualquer órgão do governo. As terras públicas situadas no perímetro do Distrito Especial, previstas pelo plano, foram transferidas por meio da lei para a ENLACE que, por sua vez, as transferiu para o CLT por meio de escrituras públicas (Ribeiro *et al.*, 2022).

Ribeiro *et al.* (2022) destacam que, aos moradores, foi garantido o direito de superfície, o qual consistia na propriedade individual sobre suas construções, ao passo em que a propriedade do solo permanecia sob a titularidade da ENLACE, posteriormente transferida para o *Fideicomiso*. Acrescentam que, entre os anos de 2006/2008, foram realizadas diversas oficinas comunitárias para desenvolver o Regramento Geral do *Fideicomiso*, finalmente promulgado em outubro de 2008. Porém, no ano seguinte, todo esse arranjo, resultado de anos de discussão e trabalho, foi contestado pelo governo local, que, assumindo uma nova postura, passou a defender a extinção do *Fideicomiso* e a titulação individual dos moradores. Isso gerou um intenso processo de luta e mobilização social que, ao final, resultou na vitória dos moradores, os quais conseguiram, no ano de 2013, aprovar um projeto de retomada das terras para o *Fideicomiso*, preservando o arranjo original.

A administração e o controle comunitário do *Fideicomiso* ficaram a cargo de um conselho gestor, composto por representantes da comunidade. A nomeação dos conselheiros se deu de forma mista: representantes da comunidade – em maioria numérica – e do governo. Os representantes oriundos do poder público foram nomeados pelo próprio Estado, sendo um deles pelo governo central, outro pelo governo local e o terceiro, por uma junta de diretores. Foi estipulado que os mandatos dos gestores durariam quatro, cinco ou até seis anos, permitindo uma recondução (Algoed; Hernández Torrales; Del Valle, 2018).

A implantação do *Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña* teve a virtude de promover o direito à moradia sob várias perspectivas, contribuindo diretamente para o atingimento de um padrão de adequabilidade. Isso porque, além de ter agregado segurança jurídica à posse dos moradores, também acarretou melhorias físicas, urbanísticas e ambientais, promovendo a qualidade de vida e o bem-estar das comunidades. Sem contar que o projeto elevou a consciência comunitária e sua importância no processo de gestão democrática da terra, o que abriu as portas para uma maior e mais robusta participação popular no processo decisório, ampliando o poder de reivindicação da comunidade perante o poder público.

Algumas figuras ajudam ilustrar o processo de regularização e melhorias aplicadas no *Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña*:

Figura 2 – Plano de Desenvolvimento do *Distrito Caño Martín Peña*



Plano de desenvolvimento do distrito Caño Martín Peña. Foto: ENLACE  
 Fonte: Litsek; Masetto, 2023.

Figura 3 – Vista aérea do *Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña*



Fonte: Franco, 2016.

Em 2015, o *Fideicomiso Martín Peña* foi premiado pela *World Habitat Awards*, um programa da ONU Habitat para assentamentos humanos, como um modelo habitacional inclusivo e sustentável, capaz de promover moradia adequada para famílias de baixa renda (Franco, 2016). A experiência exitosa do modelo inovador de Porto Rico confirma a potencialidade desse instrumento de regularização fundiária, que se assenta na propriedade coletiva do território e a sua gestão comunitária. Por esse motivo, o modelo Martín Peña é um paradigma bastante interessante para a realidade brasileira, marcada por um déficit habitacional profundo e caracterizado pelo crescimento de favelas e comunidades precarizadas. Diante disso, há fortes razões para reconhecer que o modelo de *CLT* do *Fideicomiso Martín Peña* pode ser um importante aliado na regularização fundiária das cidades brasileiras, sobretudo para as inúmeras favelas existentes no país.

#### **4.2 CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS DO TERMO TERRITORIAL COLETIVO**

Há alguns anos, a equipe da organização Comunidades Catalisadoras – ComCat trabalhava para entender a estruturação dos *CLTs* e a possibilidade de traslado do modelo para o Brasil. Todavia, esbarrava no fato de que a maioria dos casos internacionais foram desenvolvidos a partir da construção de novas comunidades, o que representava, na percepção da ComCat, um grande obstáculo à implementação na realidade brasileira, marcada pela variedade de assentamentos urbanos informais. Todavia, o caso do *Fideicomiso Martín Peña* deu impulso à possibilidade de aplicação dos *CLTs* em favelas e comunidades urbanas brasileiras (Ribeiro *et al.*, 2020). A partir do intercâmbio de experiências Brasil-Porto Rico, o Termo Territorial Coletivo – TTC foi ganhando forma e, atualmente, o movimento está sendo acolhido em várias regiões do país.

Para o contexto brasileiro, o *CLT*, especialmente o modelo implantado no *Fideicomiso Martín Peña*, apresenta muitas vantagens, destacando-se o seu caráter flexível, o qual permite que sejam levadas em consideração as características do ordenamento jurídico de cada país onde será introduzido, o que revela sua adaptabilidade a diferentes contextos e realidades. Além disso, é um instrumento que atende às demandas populacionais por habitação de interesse social, tanto em áreas urbanas, quanto rurais e, especialmente, em assentamentos precarizados. Davis (2010, p. 10) aponta essa característica única do instrumento, ressaltando que a adequabilidade aos diferentes contextos lhe imprime um alto poder de penetração nos mais variados países do mundo:

*[t]he CLT has been reinvented repeatedly over the years, adapting to new audiences, conditions, and applications. Such flexibility has been a perennial source of renewal and vigor, helping the CLT to spread far and wide. A deeper appreciation for the model's evolution may encourage today's practitioners to continue the experimentation that gave rise to the model in the first place. Understanding the CLT's past may help in securing its future.*<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> “O *CLT* foi reinventado repetidamente ao longo dos anos, adaptando-se a novos públicos, condições e aplicações. Essa flexibilidade tem sido uma fonte perene de renovação e vigor, ajudando o *CLT* a ser replicado por toda parte. Uma apreciação mais profunda da evolução do modelo pode encorajar profissionais de hoje para continuar a experimentação que originou ao primeiro *CLT*. Compreender o passado do *CLT* pode ajudar a garantir seu futuro” (tradução nossa).

De fato, embora seja necessária essa flexibilidade, é importante resguardar um núcleo de características fundamentais mínimas, que persista em todo novo arranjo arquitetado para o *CLT*, e que seja transposto para a estrutura do *TTC*. São elas: (i) adesão espontânea e permanência de seus membros; (ii) constituição de uma entidade representativa dos moradores, a qual será proprietária da terra; (iii) casas e construções reconhecidas em título de propriedade formal; (iv) gestão coletiva do território; e (v) preços acessíveis, de forma permanente, para as populações de baixa renda (Ribeiro, 2018).

Adesão espontânea representa a liberdade absoluta de os moradores optarem por constituírem, aderirem ou permanecerem no *TTC*. É um elemento fundamental do componente coletivo do arranjo, o qual passa pelo senso de pertencimento ao território e à comunidade. Inclusive, mudanças mais recentes na legislação de alguns municípios brasileiros, que introduziram o *TTC* como instrumento urbanístico de acesso à terra e à moradia, apontam a autonomia de ingresso como uma característica fundamental do modelo. Por exemplo, as cidades de São João do Meriti/RJ, Rio de Janeiro/RJ e Biguaçu/SC, têm disposições legais nesse sentido, respectivamente: no artigo 342, inciso III (São João do Meriti, 2022); no artigo 169, *caput* (Rio de Janeiro, 2024); e artigo 127, inciso III (Biguaçu, 2024). Igual previsão está presente no Projeto de Lei nº 5.618/2023, em trâmite na Câmara dos Deputados, que a previu no artigo 1º (Brasil, 2023e).

Além da adesão voluntária, a propriedade coletiva da terra é outro elemento basilar na constituição do modelo. Porém, é preciso alertar que “propriedade coletiva” não significa que a terra será registrada no fólio imobiliário em nome de todos os moradores. Na prática, o que se faz é criar uma pessoa jurídica sem fins lucrativos, cujo perfil variará conforme a opção dos envolvidos (pode ser cooperativa, associação, etc.), para ser a proprietária tabular do terreno, enquanto que os moradores tomarão parte na gestão, controle e direção do *TTC*. Além disso, caso sejam feitas construções para uso coletivo, elas serão registradas em nome da mesma pessoa jurídica. Importante ressaltar que essa dinâmica foi adotada nas leis dos Municípios de São João do Meriti (2022), Rio de Janeiro (2024) e Biguaçu (2024), e está presente no Projeto de Lei que pretende regular o *TTC* a nível nacional (Brasil, 2023e).

Por sua vez, a propriedade individual das habitações será conferida aos moradores. Com isso, estabelece-se uma demarcação jurídica entre o que é de propriedade coletiva do TTC e o que é de propriedade dos membros. Inclusive, o direito de o morador ocupar fração exclusiva do terreno é comumente instrumentalizado pela adoção do direito de superfície (São João do Meriti, 2022; Rio de Janeiro, 2024; Biguaçu, 2024; Brasil, 2023e), ou mediante a estipulação de um contrato de arrendamento, com prazo de vigência mais longo, ou até mesmo outro negócio jurídico, desde que seja adaptável ao modelo (Ribeiro, 2018). Nesse arranjo, os moradores têm a liberdade para trocar, vender ou alugar suas moradias. Entretanto, o TTC pode estipular regras e impor limitações a esses negócios, com o objetivo de manter a moradia acessível para famílias de baixa renda, e evitar o lucro e o caráter especulativo por parte dos possuidores. Um exemplo da instituição dessa limitação é encontrado no *Community Land Trust Bruxelles – CTLB*, implantado em Bruxelas, na Bélgica. Nele, os membros não podem alugar as suas casas sem a autorização prévia do conselho gestor e, se desejarem vendê-las, devem fazê-lo ao público que tem interesse em adquirir moradia no local, previamente cadastrado em lista de espera (Ribeiro *et al.*, 2022).

Quanto à gestão coletiva, os moradores exercem pleno controle sobre a entidade titular da propriedade do terreno. A comunidade escolhe, democraticamente, dentre os moradores aqueles que comporão o conselho gestor, que ficará responsável pela condução do TTC. Em termos de distribuição das vagas no conselho, a experiência internacional tem demonstrado que há abertura para a participação de membros externos ao próprio Termo. Nesses casos, um terço das vagas são para a comunidade, outro terço para os vizinhos e residentes de comunidades existentes nas proximidades e, o último terço, para assessores técnicos externos, representando o poder público (Davis, 2010). Porém, no caso específico do *Fideicomiso Martín Peña*, esse modelo não foi seguido à risca – tanto que seus integrantes optaram por um arranjo que conta com a maioria dos moradores no conselho diretor (Algoed; Hernández Torrales; Del Valle, 2018).

No que tange às leis editadas pelos municípios brasileiros de São João do Meriti – artigo 342, inciso III (2022), Rio de Janeiro – artigo 170, inciso III (2024) e Biguaçu – artigo 128, inciso III (2024), ficou estabelecido que o formato do conselho gestor será deliberado pelos titulares das unidades habitacionais, com a

possibilidade de participação de atores externos. A escolha se dará por votação, com voto individual dos moradores aderentes do TTC e representação direta destes, com maioria qualificada do conselho. Por sua vez, o Projeto de Lei nº 5.618/2023 que, de um modo geral, adota esse mesmo modelo (artigo 5º, inciso III, § 2º), propõe solução diferente para o caso de instituição do TTC no curso de processo de regularização fundiária, quando se estabelecer gestão conveniada e por prazo determinado entre o poder público e moradores da comunidade objeto da regularização. É o que dispõe o § 4º do artigo 17 ao estipular que, durante o prazo de vigência do convênio, a gestão do território será realizada por meio de um conselho gestor colegiado e temporário, integrado por: 1/3 de moradores, 1/3 de apoiadores e técnicos, bem como 1/3 de representantes do poder público. A escolha deles deverá ser realizada de forma mista, não podendo os moradores ficarem com direito de escolha de menos de 50% dos membros do conselho (2023e).

Em termos de atribuição, compete ao conselho administrar a propriedade e a entidade do TTC, fixando as regras necessárias ao uso do território e à convivência dos moradores. Nesse ponto, inclusive, é importante lembrar a previsão do artigo 171 da Lei Complementar nº 270/2024, do município do Rio de Janeiro, no sentido de que o TTC deverá adotar regramento aprovado por 2/3 de seus membros e averbado junto ao seu ato constitutivo, o qual será de observância obrigatória por todos – o objetivo é regular a convivência, institucionalidade e os arranjos territoriais (Rio de Janeiro, 2024). Já o Projeto de Lei nº 5.618/2023 apregoa que o regramento do TTC deverá ser chancelado por, pelo menos, 3/5 de seus membros. Depois de aprovado, esse documento será de observância obrigatória e regulará vários temas, os quais vêm arrolados no artigo 20<sup>35</sup>, sem prejuízo de tratar de outras questões igualmente relevantes para o Termo, desde que sejam de cunho social, ambiental ou

---

<sup>35</sup> Art. 20. O regramento disporá sobre os seguintes pontos: I - plano de desenvolvimento territorial e institucional do TTC; II - composição do conselho gestor; III - a definição das atividades econômicas que poderão ser exercidas pela pessoa jurídica gestora do Termo Territorial Coletivo, visando à garantia de sua sustentabilidade financeira; IV - regras de manutenção e uso das edificações e/ou benfeitorias e dos espaços de uso comum; V - a definição de requisitos para a venda e/ou locação das edificações integrantes do TTC, visando à manutenção da acessibilidade econômica da moradia; VI - definição sobre a realização de assembleias, sua periodicidade, atribuições e *quorum* decisório; VII - a conformação e atribuições do conselho gestor, em complementação ao disposto no art. 7 desta lei; VIII - hipóteses de renúncia, substituição e afastamento dos membros do conselho gestor; IX - definição dos critérios e processos relativos à adoção da membresia do Termo Territorial Coletivo e do direito de voto dos membros (Brasil, 2023e).

urbanístico e estejam em consonância com a legislação em vigor, conforme dispõe o artigo 20, § 1º (Brasil, 2023e).

É interessante lembrar que a boa governança do TTC é de extrema relevância para o seu sucesso, porque gera igualdade de oportunidades e promove a isonomia, abrindo espaço para ampliar o leque de potencialidades do instrumento, inclusive no campo econômico, desenvolvendo atividades como locação para fins comerciais de espaços não utilizados e o cultivo de hortas comunitárias, com a venda do excedente e aplicação dos lucros na infraestrutura do projeto e no bem-estar de seus integrantes, etc (Litsek, 2019).

Um dos mais significativos resultados obtidos com a implantação do TTC é a acessibilidade econômica à habitação de forma permanente (Litsek, 2019). Nesse caso, a estrutura pensada para o modelo influencia diretamente na provisão de moradias de baixo custo. Ou seja, conforme Ribeiro e Antão (2021), mediante a retenção da propriedade imobiliária do terreno, a terra é retirada permanentemente do mercado imobiliário, o que evita a especulação. Conseqüentemente, o seu preço mantêm-se acessível às populações de baixa renda. Além disso, o TTC pode lançar mão de outros mecanismos aptos a garantir os baixos custos dos imóveis, como, por exemplo: a imposição de um teto para venda e aluguel das casas, proibição de compra por certos interessados (empresas e conglomerados que atuam no mercado imobiliário...), direito de preferência em favor do próprio TTC, que poderá readquirir as moradias e revendê-las por um custo acessível, dentre outros (Litsek, 2019). Outras hipóteses de restrições também foram previstas nos incisos do § 1º do artigo 20 do Projeto de Lei nº 5.618/2023:

§1º: As restrições à venda e/ou locação das unidades a que se refere o inciso V devem sempre visar à manutenção da acessibilidade econômica da moradia, podendo, para isso, se utilizar dos seguintes instrumentos;

- (a) Direito de preferência sobre a compra das unidades habitacionais;
- (b) Controle do preço da venda e/ou aluguel, estipulando um teto ou uma forma de cálculo próprio que seja compatível com o poder aquisitivo de famílias de baixa renda e que corresponda ao investimento realizado pelo titular da unidade;
- (c) Imposição de limites quanto ao perfil dos compradores e/ou locatários, de forma a garantir que a moradia seja destinada para famílias de baixa renda e respeitadas as regras de não discriminação previstas no art. 5º, inciso XLI, da Constituição Federal. (Brasil, 2023e)

Prosseguindo, importa destacar que, para a implementação do TTC, um primeiro passo é a escolha do tipo de arranjo que se vai arquitetar para garantir a propriedade e gestão coletiva da terra. A alternativa apontada é a constituição de uma pessoa jurídica, que pode ser uma associação, fundação, cooperativa ou outras figuras menos usuais, como o consórcio e o condomínio que, embora não tenham personalidade formal, podem ser adotados (Ribeiro, 2018).

Como cediço, as pessoas jurídicas são figuras fictas, criadas pela lei, que não se confundem com seus membros. São integradas por um conjunto de pessoas ou bens arrecadados, com finalidade ou propósitos lícitos, cujo ordenamento lhes defere personalidade jurídica, consubstanciada na capacidade de contrair direitos e obrigações na ordem civil (Tartuce, 2021).

Conforme a disposição do artigo 40 da Lei nº 10.406/2002 (Brasil, 2002), as pessoas jurídicas podem ser de direito público – interno ou externo – ou de direito privado, sendo que, as de direito privado, são: as associações, as sociedades, as fundações, as organizações religiosas, os partidos políticos e os empreendimentos de economia solidária – estes últimos incorporados ao Código Civil pela Lei nº 15.068/2024 (Brasil, 2024b).

Considerando que o TTC adota como filosofia a adesão espontânea dos moradores, é necessário frisar que essa perspectiva está em estrita conformidade com a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) que, no inciso XVII do artigo 5º, assegura a plena liberdade de associação para fins lícitos, garantindo que ninguém será compelido a associar-se ou manter-se associado. A liberdade de associação é uma estratégia de que as pessoas lançam mão quando, por si mesmas, não conseguem alcançar os bens da vida que desejam, mas, associando-se, criam uma facilidade para tanto (Branco; Mendes, 2009).

Quando pessoas coligam-se entre si, em caráter estável, sob uma direção comum, para fins lícitos, dão origem às associações em sentido amplo. A liberdade de associação presta-se a satisfazer necessidades várias dos indivíduos, aparecendo, ao constitucionalismo atual, como básica para o Estado Democrático de Direito. Quando não podem obter os bens da vida que desejam, por si mesmo, os homens somam esforços, e a associação é a fórmula para tanto. Associando-se com outros, promove-se maior compreensão recíproca, amizade e cooperação, além de expandirem as potencialidades de auto-expressão, personalidade, constituindo-se em meio orientado para a busca da auto-realização. Indivíduos podem-se associar para alcançar metas econômicas ou para se defenderem, para mútuo apoio, para fins religiosos, para promover interesses gerais ou da coletividade,

para fins altruísticos, ou para se fazerem ouvir, conferindo maior ímpeto à democracia participativa. Por isso mesmo, o direito de associação está vinculado ao preceito de proteção da dignidade da pessoa, aos princípios de livre iniciativa, da autonomia da vontade e da garantia da liberdade de expressão. (Branco; Mendes, 2009, p. 444-445)

Assim, as associações são formadas pela união de pessoas, que se organizam para fins específicos, voltados aos interesses do grupo, que podem contemplar variadas pautas, desde a defesa de direitos humanos até a tutela de interesses privados de uma classe profissional, por exemplo.

Já as fundações, que se dividem em públicas e privadas, são constituídas a partir da destinação patrimonial de seu instituidor, sendo criadas por escritura pública, testamento ou dotação especial de bens livres e desembaraçados, especificando o fim para o qual se destinam, podendo indicar a maneira pela qual deverão ser administradas, segundo o artigo 62 do Código Civil (Brasil, 2002).

Como diferenças, as fundações privadas podem ser instituídas pela destinação de patrimônio de pessoas naturais ou jurídicas, enquanto que as associações prescindem de capital prévio para iniciar suas atividades, uma vez que são caracterizadas pela pessoalidade dos seus membros. Em comum, ambas são regidas pelos estatutos que adotarem e, na conformidade da legislação civil, podem exercer atividade econômica compatível com seus objetivos, mas não podem distribuir os lucros (Tartuce, 2021).

As cooperativas, cuja formação é incentivada pelo texto constitucional, gozando de variados benefícios fiscais e burocráticos – respectivamente no: artigo 5º, inciso XVIII; artigo 146, inciso III, alínea “c”; artigo 156-A, § 6º, inciso III, alínea “a”; artigo 174, §§ 2º, 3º e 4º; e artigo 187 (Brasil, 1988) –, representam uma forma de organização associativa, que reúne pessoas em torno de um objetivo comum, que pode ser inclusive a produção habitacional (Vieira; Pinheiro, 2014).

A Lei nº 5.764/1971, que rege as cooperativas, prevê, no artigo 3º, que elas são criadas para o exercício de atividade econômica, de proveito comum, sem o objetivo de lucro (Brasil, 1971). O Código Civil, por sua vez, prevê que a sociedade cooperativa será regida pelos seus artigos 1.093 a 1.096, e que a distribuição dos resultados deverá se dar proporcionalmente ao valor das operações efetuadas pelo sócio com a sociedade, consoante a previsão do artigo 1.094, inciso VII. Além disso, estipula que as cooperativas se tratam de sociedades simples – artigo 982, § único –

o que as impede de exercer atividade empresarial (Brasil, 2002), ponto igualmente defendido pela doutrina (Campinho, 2009). Esse conjunto normativo demonstra que, no modelo cooperativo, o objetivo não é o rateio de lucros entre os sócios, mas a obtenção de outros benefícios, que variarão conforme o objeto desenvolvido.

Trata-se de um tipo societário peculiar, derivado do fenômeno da mutualidade, destituído do escopo lucrativo, de natureza não empresária e cuja função primordial é a de criar um ambiente econômico adequado ao desenvolvimento da atividade de seus sócios, os quais fornecem suporte à manutenção da pessoa jurídica por meio de sua contribuição individual, na forma de serviços ou de bens. Os sócios-cooperados não pretendem, aqui, extrair lucros, mas, isso sim, obter benefícios outros, tais quais a facilidade da comercialização de mercadorias e melhor acesso à assistência técnica e à tecnologia. Há, portanto, um incremento qualitativo comum na atividade realizada isoladamente por cada um dos cooperados, que assumem, ao mesmo tempo, as posições de partícipes do quadro social e de clientes exclusivos da pessoa jurídica criada. (Peluso, 2024, p. 1.006)

Nesse contexto, a princípio, o formato institucional das cooperativas autorizaria que elas fossem adaptadas para servirem de pessoa jurídica gestora do TTC. Todavia, diante da autorização legal para exercerem atividade e distribuírem eventual lucro aos cooperados, considerando a determinação do artigo 4º, inciso VII, da Lei nº 5.764/1971, Ribeiro (2018) assevera que haveria limitação à adequação delas ao instrumento.

De fato, trata-se de um obstáculo que precisa ser removido, tanto que o Projeto de Lei nº 5.618/2023 (Brasil, 2023e) se antecipou e ofereceu uma solução para contornar o impedimento, prevendo, no artigo 8º, que a pessoa jurídica gestora do TTC fica autorizada a exercer atividades econômicas diversas, desde que reverta a totalidade dos lucros para demandas administrativas ou melhorias territoriais/habitacionais. Porém, enquanto o Projeto tramita, nada impede que essa mesma providência seja inserida tanto nas legislações municipais que adotarem o TTC, quanto no estatuto e demais documentos internos.

Para além disso, Ribeiro (2018) ainda aponta um outro óbice, o qual atine à exigência de número mínimo de membros para obter o registro da cooperativa, que, segundo o artigo 6º, inciso I, da Lei nº 5.764/1971, é de vinte pessoas (Brasil, 1971). Essa exigência, que conta com a chancela da Diretoria Nacional de Registro Empresarial e Integração – DREI (Brasil, 2024c), pode impactar negativamente na constituição da cooperativa mantenedora do TTC. Como no caso anterior, a solução

precisa advir da atuação legislativa. Todavia, o Projeto de Lei nº 5.618/2023 é silente nesse ponto. Resta ao movimento TTC, enquanto nada for mudado no ordenamento jurídico, investir no trabalho de base comunitário, para alcançar o quórum mínimo de cooperados e, assim, superar a barreira numérica prevista na Lei das Cooperativas (Brasil, 1971).

Ainda no tema cooperativas, vale lembrar, a título de exemplo, que a Lei Complementar nº 270/2024, do município do Rio de Janeiro, estipula, no artigo 140, inciso V, que os planos de urbanização de Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS, de promoção pública ou a ela vinculada, deverão contemplar incentivos à produção social de moradias através da participação de entidades sem fins lucrativos para o desenvolvimento de projetos, cooperativas habitacionais e mutirões autogestionários com assistência técnica e jurídica gratuita (Rio de Janeiro, 2024). Já o Projeto de Lei nº 5.618/2023 (Brasil, 2023e), por sua vez, prevê no artigo 4º, inciso VII, como um dos objetivos do TTC, o fomento à integração em comunidades vizinhas, cooperativas habitacionais e demais comunidades (Brasil, 2023e). Por outro lado, consta no artigo 6º, que a pessoa jurídica responsável pela condução do TTC “será constituída sob a forma de organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, com o objetivo específico de prover, melhorar e/ou gerir habitação de interesse social” (Brasil, 2023e).

Pontua-se que o artigo 6º do Projeto de Lei nº 5.618/2023, implicitamente, remete o tema para o âmbito da Lei nº 13.019/2014, chamada de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, a qual contempla, em seu artigo 2º, as entidades privadas sem fins lucrativos, as sociedades cooperativas e as organizações religiosas (Brasil, 2014). Essas entidades, por seu turno, caracterizam-se não apenas por ostentarem natureza privada, mas também pela ausência de fins lucrativos<sup>36</sup>, pela constituição e administração legal e voluntária e pela pluralidade de formatos jurídicos que podem adotar (Ribeiro, 2018). Além disso, para celebrar parcerias na forma da referida Lei, elas deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente, objetivos voltados à promoção

---

<sup>36</sup> Isso quer dizer que eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, obtidos mediante o exercício de suas atividades, devem ser aplicados integralmente na realização do respectivo objeto social, de forma direta e imediata ou por intermédio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva, à luz do artigo 2º da Lei nº 13.019/2014.

de atividades e finalidades de relevância pública e social, segundo o artigo 33, inciso I (Brasil, 2014). Inclusive, é a satisfação dessas exigências que as conduzem ao patamar de entidades integrantes do Terceiro Setor.

[...] o terceiro setor é formado pelo conjunto de pessoas jurídicas de direito privado voluntárias e sem fins lucrativos, que direcionam suas atividades prestacionais ou promocionais em prol do interesse público. As entidades privadas sem fins lucrativos, conforme noção analisada, são previstas pela legislação civil em rol taxativo que faz referência às associações, às fundações, às organizações religiosas (Mânica, 2022).

A partir desse reconhecimento, essas entidades se qualificam a firmar parcerias com o poder público, o que pode ser extremamente proveitoso ao TTC, no sentido da captação de recursos e outras vantagens necessárias ao financiamento de seus projetos habitacionais. A propósito, o artigo 1º da Lei nº 13.019/2014, dispõe que tal diploma estabelece normas gerais para as parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a concretização de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, termos de fomento ou em acordos de cooperação.

Prosseguindo, tem-se que outro tema importante diz respeito ao modo como o TTC obterá a terra para a implantação do instrumento. Ribeiro (2018) aponta que esse é um grande desafio para a autoafirmação do modelo no Brasil, em virtude da existência de um cenário de profunda irregularidade fundiária, caracterizado pelo elevado número de assentamentos informais, alto valor da terra urbana e tradição política e jurídica nacional, assentada no apego profundo à propriedade privada.

De fato, o acesso à terra é ponto central para a instituição do modelo. Todavia, o TTC pode lançar mão de algumas soluções práticas para contornar esse obstáculo. Assim, caso o imóvel esteja regular, pode-se firmar contrato de compra e venda particular, na forma dos artigos 481 e seguintes do Código Civil (Brasil, 2002). Porém, essa solução acaba criando uma outra dificuldade, praticamente insuperável: a falta de recursos para o pagamento do preço.

No caso de compra e venda de imóvel público, em regra incide a disciplina da Lei de Licitação (Brasil, 2021), o que torna o processo ainda mais

complexo, pois haverá necessidade de submissão à prévia licitação, garantindo ampla participação de interessados, com avaliação prévia do imóvel (Ribeiro, 2018). Todavia, se a aquisição for de interesse social, para fins de moradia, serão dispensadas as exigências do processo licitatório. Nessa hipótese, ocorre uma espécie de alienação gratuita, justificada pelo interesse social na promoção da regularização fundiária em favor de famílias de baixa renda, nos termos do artigo 76, inciso I, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021. Inclusive, essa modalidade de alienação gratuita vale também para a transmissão de áreas diretamente da União para estados e municípios, com fins de promoção da regularização fundiária (Reurb), conforme o artigo 101 do Decreto nº 9.310/2018 (Ribeiro, 2018).

A propósito da Reurb, caso o imóvel careça de regularização fundiária, a Lei nº 13.465/2017, no artigo 11, inciso IV, prevê a demarcação urbanística, que se trata de uma atividade a ser desempenhada pelo município, com o auxílio dos demais interessados do setor privado, destinada a mapear imóveis públicos e privados que, na prática, tenham alguma forma de ocupação ou estrutura passível de ser alvo de regularização (Brasil, 2017).

IV - demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município; (Brasil, 2017)

Com a identificação desses imóveis, os proprietários tabulares são notificados acerca da admissibilidade da Reurb, no intuito de se obter sua anuência para averbação desse fato na matrícula imobiliária e posterior execução da regularização. Na prática, o município poderá identificar todos os núcleos urbanos informais presentes em seu território, intimar os proprietários formais – ou seja, aqueles que já não exercem mais qualquer posse – e, com a anuência deles, regularizar a área.

Necessário destacar que a regularização fundiária é de fundamental importância para a implantação do TTC, praticamente questão prejudicial do processo (Ribeiro, 2018). Isso porque, com o desdobramento da propriedade da

terra em favor da pessoa jurídica e das construções em favor dos moradores, haverá necessidade de promover os devidos registros e averbações na matrícula do imóvel.

Vislumbrando articular a transferência da propriedade em favor da pessoa jurídica, as Leis Complementares nº 270/2024, de Biguaçu/SC (artigo 128, § 3º), nº 292/2024, de São João do Meriti (artigo 342, § 3º) e o Projeto de Lei nº 5.618/2023 (artigo 15), previram que o TTC poderá ser instituído, desde logo, no âmbito dos procedimentos de regularização fundiária de interesse social, de modo que, ao final, lhe seja transferida formalmente a propriedade (Biguaçu, 2024; São João do Meriti, 2022; Brasil, 2023e). Porém, considerando que a Reurb opera a partir da titulação individual em favor dos moradores, é preciso encontrar um meio de promover essa transferência da propriedade, afigurando-se a compra e venda, bem como a doação, como os instrumentos jurídicos mais indicados.

Neste cenário, pode-se pensar que a área na qual se almeje constituir um CLT seja regularizada, pelo poder público, a partir da titulação individual. Neste caso, é possível pensar em um sistema de transferência da propriedade dos terrenos pelos moradores para a pessoa jurídica constituída para a gestão do CLT.

Esta transferência pode assumir a forma de compra e venda ou doação, sendo que no primeiro caso haverá a incidência de ITBI e no segundo caso haverá a incidência de ITCMD, conforme exposto no item anterior. (Ribeiro, 2018, p. 15-16)

Outra opção disponível para obtenção das terras para a implantação do TTC é a doação, que pode ser feita por particulares ou pelo poder público. No caso de doação particular, a operação será regida pelas normas do direito privado, dispostas nos artigos 538 ao 564 do Código Civil (Brasil, 2002), ao passo que, tratando-se de entidade da administração pública, incidirão as regras de direito administrativo. Lembrando que, nesse último caso, é importante a comprovação do interesse social, consistente na destinação do imóvel a servir de base para a regularização fundiária, o que evidencia o interesse público na operação (Carvalho Filho, 2019). Ribeiro (2018) destaca o aspecto negativo dessa opção que, de certa forma, fica sujeita a critérios discricionários do doador, o que vai demandar todo um trabalho estratégico de articulação política, por parte dos membros da comunidade envolvida com o TTC, junto ao particular ou poder público proprietário do terreno, para viabilizá-la.

Após o encerramento das fases anteriores, envolvendo a criação da pessoa jurídica gestora do TTC e o desafio de obtenção das terras, é chegado o momento de definir o instrumento jurídico que permitirá acomodar a separação entre a propriedade do terreno (em favor da pessoa jurídica) e das construções (em favor dos moradores).

Para tal fim, pode-se lançar mão do direito de superfície. Esse instituto foi inicialmente previsto no artigo 4º, inciso V, alínea “I” e artigos 21 ao 24 do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001a) e, posteriormente, nos artigos 1.369 ao 1.377 do Código Civil (Brasil, 2002). Embora tenham a mesma natureza jurídica – direito real sobre coisa alheia –, diferenciam-se em alguns pontos.

O direito de superfície previsto no Código Civil possui um enfoque no âmbito privado, estabelecendo um mecanismo para pessoas físicas e empresas estabelecerem negócios jurídicos mais flexíveis e que permitam a melhor utilização da propriedade.

Já o direito de superfície previsto no Estatuto da Cidade possui como objetivo primordial as políticas públicas, buscando a utilização da propriedade em prol de um bem coletivo, de segurança e do bem-estar do cidadão, além da busca de um equilíbrio ambiental. (Francisco; Goldfinger, 2021, p. 90)

O Estatuto da Cidade concebe o direito de superfície como instrumento de política pública urbana e regulação fundiária. Estipula que poderá ser firmado por tempo determinado ou indeterminado, e que o direito de superfície compreende a utilização do solo, subsolo ou espaço aéreo relativo ao terreno, de acordo com as normas urbanísticas locais (Brasil, 2001a). O Código Civil, por sua vez, não autoriza obra no subsolo, salvo se inerente ao objeto da concessão (Brasil, 2002). Nos dois casos, o instituto pode ser concedido de forma gratuita ou onerosa.

Vale frisar que, tanto o Estatuto da Cidade (2021a) quanto o Código Civil (2002), admitem a transferência *inter vivos* e *causa mortis*, porém, esse diploma proíbe a estipulação de pagamento pela transferência, enquanto aquele é silente. Ribeiro (2018) compreende que essas previsões são favoráveis à gestão do TTC, justamente por não dificultarem alterações e mudanças dos superficiários.

Em caso de alienação do terreno ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário terão direito de preferência e igualdade de condições na oferta a terceiros. Cabe recordar que um dos objetivos do TTC é justamente retirar o imóvel do mercado, garantindo perpetuamente o direito coletivo de propriedade, o

que, em tese, esvazia a possibilidade de o superficiário exercer um eventual direito de preferência na compra. Todavia, em situação inversa, é crível que a pessoa jurídica gestora tenha interesse na compra das construções, exercendo o direito de preferência, como acontece no *CLT* americano (Davis, 2010), sendo que também está previsto no artigo 20, § 1º, alínea “a”, do Projeto de Lei nº 5.618/2023. A propósito, esse Projeto ainda prevê, para o caso de falecimento de um membro do TTC que não tenha deixado herdeiros, o direito de preferência para a aquisição da unidade habitacional, com a finalidade de transferi-la para uma família de baixa renda ou garantir um uso compatível com sua finalidade (Brasil, 2023e).

Prosseguindo, o Estatuto da Cidade prevê que a extinção do direito de superfície se dará pelo advento do termo – concessão por prazo determinado – ou pelo descumprimento das obrigações contratuais (Brasil, 2001a). O Código Civil, por sua vez, estipula a extinção no caso de o superficiário dar ao terreno destinação diversa da acordada (Brasil, 2022). Com a extinção, ambos os diplomas legais reconhecem a consolidação do pleno domínio pelo proprietário, acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, salvo estipulação em contrário.

O Código Civil ainda dispõe que, ocorrendo desapropriação sobre o imóvel, a indenização cabe ao proprietário e ao superficiário, na proporção do direito real de cada um (Brasil, 2022). O Projeto de Lei nº 5.618/2023 (Brasil, 2023e), por seu turno, estipulou que a indenização paga deverá ser proporcionalmente dividida entre os membros atingidos pela medida, de acordo com a área de seus direitos de superfície, salvo quando o regramento do TTC dispuser em contrário.

Tanto o Estatuto da Cidade (2001a) quanto o Código Civil (2002) preveem que o direito de superfície deverá ser formalizado mediante escritura pública, devidamente registrada no cartório de registro de imóveis. É a partir do registro na matrícula do próprio imóvel que nasce, efetivamente, o direito de superfície, inclusive tornando-se oponível a terceiros (Gonçalves, 2010). Se o direito de superfície for concedido a título oneroso, já no ato da escritura incide Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI. Porém, se for realizado de forma gratuita, a hipótese será de Imposto de Transmissão Causa Mortis ou Doação – ITCMD.

Assim, na proposta arquitetada para o TTC, o proprietário do terreno é a pessoa jurídica, concebida para ser conduzida de forma comunitária pelos

moradores, os quais também são os superficiários e proprietários das habitações. Dessa forma, tendo em conta que o processo de gestão da pessoa jurídica se dá com a participação dos moradores, por um lado, se garante o caráter coletivo da terra e, por outro, a propriedade individual das construções, trazendo segurança jurídica para a posse dos membros, objetivo maior do modelo.

Portanto, a figura do direito real de superfície tem um formato condizente com as características e propostas do TTC, podendo ser adotado de forma segura e eficaz. Inclusive, foi o modelo acolhido nas cidades de São João do Meriti (artigo 342, inciso II) e Biguaçu/SC (artigo 128, inciso II), e está na proposta encaminhada pelo Projeto de Lei nº 5.618/2023 (artigo 18, inciso II) (São João do Meriti, 2022; Biguaçu, 2024; Brasil, 2023e)<sup>37</sup>. Entretanto, ainda merecem registro o comodato e a locação que, embora não estejam no mesmo padrão de compatibilidade do direito de superfície, também podem apresentar resultados aproximados.

A figura do comodato ou empréstimo está prevista nos artigos 579 ao 585 do Código Civil, sendo que sua finalidade é o empréstimo de coisas individualizadas, destinadas ao uso e posterior restituição (Brasil, 2002). Trata-se de uma avença muito usual no âmbito familiar e filantrópico. Possui caráter gratuito e envolve a entrega de coisa infungível para uso por tempo determinado.

O comodato é uma avença corriqueira, principalmente nos âmbitos familiar e filantrópico e nos círculos de amizade, como usualmente ocorre no empréstimo gratuito de livros, veículos, equipamentos médicos, objetos de arte, imóveis residenciais, entre outros bens. Nos termos legais, o comodato é empréstimo gratuito (sem contraprestação) de coisa infungível (não substituível por outra de igual espécie, qualidade e quantidade) para ser utilizada pelo beneficiário por tempo determinado ou determinável. Ainda, é contrato real, unilateral, não solene e personalíssimo. Assim, é um empréstimo para uso por terceiro. Ressalte-se que o comodato não é descaracterizado por eventual imposição de algum encargo (ou modo) ao comodatário. Ainda que incida um encargo sobre o comodato (v. g., ter o beneficiário de entregar, semanalmente, dez litros de leite em uma creche) ou deva o comodatário arcar com determinadas despesas, mantém-se a gratuidade, pois esses gastos não se caracterizam como contraprestações, mas meras restrições à liberalidade. Tem-se, no caso, o comodato modal ou comodato com encargo. Na verdade, relacionam-se muito mais à conservação da coisa, não correspondendo a uma contraprestação em favor do benfeitor. (Peluso, 2024, p. 600)

---

<sup>37</sup> A Lei Complementar nº 270/2024, do município do Rio de Janeiro, silencia a respeito desse ponto, remetendo a opção para um outro momento, quando a utilização do TTC vier a ser regulamentada por lei especial (artigo 169 § 2º).

Diante das características do comodato, é possível seu emprego no âmbito de uma comunidade organizada em formato de TTC. Para tanto, é importante que o prazo e o uso venham estabelecidos não apenas no instrumento contratual firmado entre os membros e o Termo, mas, também, no próprio regulamento administrativo. Além disso, em razão de se tratar de um contrato não solene, o qual se finda tanto pelo decurso do prazo quanto pela rescisão baseada no inadimplemento do comodatário, faz-se necessário que o TTC estipule a hipótese de troca de membros, principalmente ante a ocorrência de morte do beneficiário titular (Ribeiro, 2018). Finalmente, o mais interessante no modelo é que, diferentemente do direito real de superfície, não há incidência de impostos.

O último instrumento que, em tese, pode ser manejado pelo TTC, é o contrato de locação residencial. A regulamentação normativa dessa modalidade contratual consta na Lei n.º 8.245/1991. Trata-se de contrato bilateral, sinalagmático, do qual emergem múltiplas obrigações para as partes. Por meio desse negócio jurídico, o locador cede ao locatário a posse direta do imóvel, mediante contraprestação e por determinado período. Além disso, obriga-se a entregar a coisa em estado de servir ao seu uso regular e reparar danos oriundos do seu uso normal, ao passo que ao inquilino compete restituir a coisa recebida ao fim do combinado no estado em que recebeu, pagar o aluguel, dentre outros (Souza, 2023; Brasil, 1991).

Para viabilizar a locação, a pessoa jurídica gestora obtém a propriedade da terra e, depois, pactua com os membros do TTC o contrato de locação, por meio do qual lhes cede a posse dos imóveis, mediante o pagamento de um valor que cubra gastos com pessoal, consumo de energia elétrica, serviços contábeis, assessoria jurídica e outros, atinentes ao funcionamento do Termo (Ribeiro, 2018).

A adoção do contrato de locação também pode se mostrar um modelo interessante pois, de certo modo, protege os moradores (locatários) das investidas do assédio imobiliário, já que a propriedade da terra e das moradias é da pessoa jurídica gestora. Além disso, como forma de fortalecer o projeto e o vínculo com os membros, é importante que os contratos tenham prazos médios e longos de vigência bem como valor acessível dos aluguéis, velando pela manutenção da acessibilidade econômica da moradia.

Ainda é importante destacar que o instrumento contratual deve conter disposições sobre a possibilidade ou não de sublocação, a substituição do locatário

em caso de morte, forma de rescisão ou extinção contratual, dentre outras (Ribeiro, 2018). Inclusive, o Projeto de Lei nº 5.618/2023 já deu um passo nesse sentido, ao incluir, dentro do regramento do TTC, os requisitos não apenas para a venda de residências pelos membros, como também para a locação (Brasil, 2023e).

Art. 20º: O regramento disporá sobre os seguintes pontos: [...]  
V - A definição de requisitos para a venda e/ou locação das edificações integrantes do TTC, visando à manutenção da acessibilidade econômica da moradia; [...]  
§1º: As restrições à venda e/ou locação das unidades a que se refere o inciso V devem sempre visar à manutenção da acessibilidade econômica da moradia, podendo, para isso, se utilizar dos seguintes instrumentos;  
(a) Direito de preferência sobre a compra das unidades habitacionais;  
(b) Controle do preço da venda e/ou aluguel, estipulando um teto ou uma forma de cálculo próprio que seja compatível com o poder aquisitivo de famílias de baixa renda e que corresponda ao investimento realizado pelo titular da unidade;  
(c) Imposição de limites quanto ao perfil dos compradores e/ou locatários, de forma a garantir que a moradia seja destinada para famílias de baixa renda e respeitadas as regras de não discriminação previstas no art. 5º, inciso XLI, da Constituição Federal. (Brasil, 2023e)

Essas medidas propostas no Projeto de Lei estão em total sintonia com os objetivos do Projeto TTC, o qual se apoia na moradia a preços acessíveis como forma de promover justiça social e promover dignidade e bem-estar aos moradores.

Finalmente, um último tema, que se conecta diretamente ao TTC, diz respeito às Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS ou Áreas de Especial Interesse Social – AIES, que surgiram no início da década de 1980, em um cenário de crescimento da pressão social para que cessasse a histórica política de remoção dos moradores de áreas ocupadas por favelas e comunidades urbanas (Libânio, 2016), marcadas ora pelo interesse e assédio do mercado imobiliário, ora pela execução de grandes obras públicas, onde o custo econômico (valor das indenizações), para o poder público, sempre foi baixo.

A visão dominante, bem como a orientação dentro do poder público, passa a ser a da necessidade de se reconhecer esses territórios como parte integrante da cidade, que deveriam ser consolidados tanto do ponto de vista urbanístico quanto jurídico. De fato, é possível afirmar que houve avanços significativos nesse período com a mudança de paradigmas nas políticas públicas para favelas. Ao contrário, das visões remocionistas, higienistas e civilizatórias até então em voga, construiu-se com o apoio da igreja e a mobilização dos movimentos sociais, uma visão da importância de se manter as famílias em seu local de moradia, garantindo o direito de

permanência (regularização fundiária) e melhorando as condições de vida nesses locais (urbanização). (Libânio, 2016, p. 768)

É no contexto do complexo processo de urbanização brasileiro – não muito diferente dos outros países da América Latina –, marcado pela segregação socioterritorial e desigualdade de oportunidade de acesso à terra urbanizada, que surge a ZEIS (Maricato, 1996). A sua criação provoca uma mudança de paradigma na relação do Estado com os assentamentos informais, paralisando, em teoria, iniciativas de intervenção e remoção mercadológica, com a promessa de futura urbanização e legalização da terra (Silva; Gaio, 2020).

Assim, a criação das ZEIS foi cercada de expectativa, pois se acreditava que a demarcação de terras situadas em áreas excluídas social e territorialmente do zoneamento das cidades, com aplicação de normas e princípios diferenciados para o uso e ocupação do solo, poderia promover o acesso à moradia e à infraestrutura urbana às populações moradoras desses locais.

Nesse contexto, as ZEIS acabaram sendo introduzidas no direito brasileiro como instrumentos de política pública urbana, disciplinadas no artigo 4º, inciso V, alínea “f”, do Estatuto da Cidade (2001a). A adoção desse modelo teve por objetivo incluir no zoneamento urbano municipal, terrenos e glebas reservados à implantação de projetos de habitação de interesse social, tanto em áreas já ocupadas por assentamentos informais caracterizados pela precariedade, quanto em espaços vazios.

Para além disso, com a adoção de ZEIS, parcela do território urbano sofreu limitações administrativas, que bloquearam o comércio das terras situadas nessas regiões, mitigando o risco de especulação imobiliária e destinando-as a servirem de espaço para construção de moradias para população de baixa renda ou regularização e urbanização de assentamentos informais já consolidados.

No tocante à utilização das ZEIS na implementação do TTC, há nítida compatibilidade, pois os dois instrumentos compartilham dos mesmos objetivos, consistentes na promoção do acesso à moradia adequada e segurança da posse para famílias de baixa renda, promovendo um padrão urbanístico emancipador e isonômico.

Dentre os objetivos para o estabelecimento de ZEIS que se coadunam com os objetivos dos CLTs podemos citar: (a) permitir a inclusão de parcelas da população que foram marginalizadas da cidade; (b) permitir a introdução de serviços e infraestrutura urbana nos locais onde eles antes não chegavam; (c) regular o conjunto do mercado de terras urbanas, pois reduzindo-se as diferenças de qualidade entre os diferentes padrões de ocupação, reduz-se também as diferenças de preços entre elas; e (d) introduzir mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para consolidar os assentamentos. (Ribeiro, 2018)

Assim, o estabelecimento de ZEIS em localidades que receberão o TTC é importante por assegurar a permanência de moradores de comunidades carentes e precarizadas, atrair investimentos públicos, promover melhorias sociais, urbanísticas e ambientais e, ainda, contribuir para a posse das moradias. Nesse propósito, o Município de Magé/RJ, o qual também inseriu o Termo Territorial em sua legislação no ano de 2023, embora ainda não o tenha regulamentado, previu o TTC dentre os instrumentos a serem implantados em área de ZEI, consoante a disposição do artigo 24, inciso II (Magé, 2023). O município do Rio de Janeiro, por sua vez, também fez semelhante previsão, determinando, no artigo 170, § 2º, que o TTC deverá ser implementado, preferencialmente, em áreas definidas como ZEIS e AEIS (Rio de Janeiro, 2024).

Por fim, é importante destacar que o arranjo arquitetado para incorporar o *CLT* à política pública urbana brasileira, com identidade própria e harmonizado ao Direito pátrio, tem o potencial inovador de envolver a comunidade no processo de gestão, defendendo os interesses comuns ao grupo, notadamente protegendo a posse das moradias contra o assédio especulativo do mercado imobiliário e as remoções estatais.

Portanto, na dimensão do modelo coletivo, o que se repugna é o caráter liberal absoluto da propriedade individual – tanto que a proposta aspira um novo formato para apreensão privada da terra, que prestigie a posse em favor da coletividade de moradores, sabidamente vulneráveis economicamente (Ribeiro; Antão, 2018). Nesse contexto, dentre tantas finalidades, o TTC visa fortalecer o elemento coletivo, o pertencimento territorial e, com isso, garantir a efetivação do direito à moradia adequada, promovendo a dignidade da pessoa humana.

Destaca-se, ao fim, que o potencial transformador do TTC foi reconhecido no âmbito da 6ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2024. Na ocasião,

divulgou-se a Carta das Cidades, que elege como objetivo geral a redução das desigualdades regionais e urbanas e a promoção da justiça climática e socioespacial com controle social. Ao mesmo tempo, traça metas de atuação para os próximos anos, cuja Política Nacional deverá priorizar, por meio de subsídios e de editais de financiamento aos municípios, campanhas voltadas para a adoção de políticas e programas pelos planos diretores, dentre elas a promoção de instrumentos públicos inovadores de acesso coletivo à terra urbanizada, dentre os quais o direito de superfície e o Termo Territorial Coletivo – TTC (ConCidades, 2024).

### **4.3 O TERMO TERRITORIAL COLETIVO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA**

Para discorrer sobre a potencialidade do TTC na promoção do direito humano à moradia adequada, é necessário efetuar um resgate dos elementos que o integram. Nesse sentido, o direito à moradia, como direito humano e fundamental, está diretamente conectado ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Em razão dessa conexão, é crível afirmar que a moradia adequada abrange outros elementos para além da mera edificação física onde a pessoa habita. Isso porque, é mediante o acesso a esse direito que outros direitos de igual dimensão podem ser acessados, por exemplo o direito à privacidade e à saúde (Welter; Castro, 2014).

Muito além de um teto e quatro paredes, o direito à moradia adequada carrega diversos elementos necessários para alcançarmos sua plena concretização, dentre eles a segurança da posse e custo acessível, especialmente presentes dentro do modelo TTC. Além disso, a moradia se apresenta como verdadeira condição para se assegurar outros direitos essenciais, como segurança, saúde, lazer e educação. Como dito anteriormente, em um contexto de pandemia, no qual ficar em casa é a principal arma de combate à proliferação do vírus, nunca antes se observou com tamanha clareza a relação direta entre o direito à moradia e a proteção da vida (Ribeiro; Litsek, 2021).

Nesse sentido, o item 1 do Comentário Geral nº 4 da ONU (ONU, 1991), enfatiza que o direito humano à moradia adequada, o qual deriva de um nível de vida adequado, é de fundamental importância para o gozo de todos os direitos econômicos, sociais e culturais. Logo, para ser considerada adequada, a moradia

deve dispor de segurança legal da posse, disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura, custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural (item 8).

Inclusive, buscando reforçar o compromisso das nações com a promoção desse direito, em março de 2020, na Assembleia Geral da ONU, a Relatora Especial para o Direito à Moradia Adequada, Leilani Farha, emitiu um relatório, destinado aos Países-membros, para lhes servir de referencial na construção de ações e políticas públicas de efetivação do direito à moradia. Referido documento evidencia números alarmantes sobre a falta de moradias, os despejos forçados e a precariedade das habitações a nível mundial (ONU, 2020a)<sup>38</sup>. A intenção é que as dezesseis diretrizes constantes em referido documento<sup>39</sup> sirvam de guia para o enfrentamento da crise.

De fato, a crise habitacional está presente em todos os cantos do planeta, especialmente no Sul Global, cenário de profunda precariedade de assentamentos urbanos informais (favelas e comunidades urbanas). No Brasil, a propósito, diversas são as regiões que vivem sob condições parecidas com aquelas do *Fideicomiso Martín Peña*, em Porto Rico. Tanto que as cidades brasileiras enfrentam um processo histórico de ocupação precária, muito disso em razão da omissão do poder público em relação à formulação e implantação de políticas públicas, principalmente as relacionadas à infraestrutura urbana.

---

<sup>38</sup> “Mais de 1,8 bilhão de pessoas em todo o mundo estão desabrigadas e o número de pessoas que vivem em assentamentos informais já ultrapassou 1 bilhão. Estima-se que 15 milhões de pessoas sejam despejadas à força a cada ano e que aproximadamente 150 milhões de pessoas estão desabrigadas” (ONU, 2020a, tradução nossa).

<sup>39</sup> “São elas: (i) garantir o direito à moradia como um direito humano fundamental ligado à dignidade e ao direito à vida; (ii) tomar medidas imediatas para garantir a realização progressiva da efetividade do direito à moradia adequada de acordo com o critério da razoabilidade; (iii) garantir uma participação significativa no projeto, implementação e monitorar políticas e decisões habitacionais; (iv) implementar estratégias abrangentes para tornar efetivo o direito à moradia; (v) erradicar a falta de moradia no menor tempo possível e acabar com a criminalização dos sem-teto; (vi) proibir despejos forçados e evitar despejos sempre que possível; (vii) melhorar os assentamentos informais, incorporando uma abordagem baseada nos direitos humanos; (viii) erradicar a discriminação e garantir a igualdade; (ix) garantir a igualdade de gênero na habitação e na terra; (x) garantir o direito à moradia adequada para migrantes e deslocados internos; (xi) garantir a capacidade e a responsabilidade dos governos locais e regionais para implementar o direito à moradia adequada; (xii) garantir a regulação das empresas em consonância com as obrigações do Estado e abordar a financeirização da habitação; (xiii) garantir que o direito à moradia oriente e acomode ações para responder às mudanças climáticas e abordar os impactos da crise climática no direito à moradia; (xiv) cooperar em nível internacional para garantir a realização do direito à moradia adequada; (xv) garantir a existência de mecanismos de supervisão eficazes e responsabilidade; e (xvi) garantir o acesso à justiça para todos os aspectos da lei para habitação” (ONU, 2020a, tradução nossa).

É importante pontuar que os assentamentos informais surgem a partir de uma lógica comum aos ocupantes, a “lógica da necessidade” (Abramo, 2007), em um longo processo de ocupação → autoconstrução → auto urbanização → consolidação.

Foi a lógica da necessidade que moveu, e continua a mover, um conjunto de ações individuais e coletivas que promoveram a produção das “cidades populares” com o seu habitual ciclo ocupação/autoconstrução/auto-urbanização e, por fim, o processo de consolidação dos assentamentos populares informais (APIs). (Abramo, 2007, p. 26)

Todavia, esses territórios populares têm uma característica que os distingue dos demais lugares da cidade, na medida em que são uma parte da paisagem urbana, cujas pessoas que os ocupam, usam-no como espaços de reprodução cultural, econômica e social. Segundo Valladares (2005), essa contextualidade contrapõe o mito de que esses locais são “espaços-problemas”, reconhecidos apenas por suas ocupações irregulares, degradação ambiental, múltiplas carências, inabitabilidade das moradias e irregularidade fundiária. Carlos (2017) reporta uma “harmonia dissonante” construída nessa produção complexa do espaço urbano. Para a autora,

[...] lugar de expressões de conflitos, afrontamentos-confrontações; lugar do desejo ou onde os desejos se manifestam na metrópole se circunscrevem as ações e atos do sujeito; aí se encontra os vestígios do que podemos chamar “harmonia dissonante”, que permitem recuperar a memória que marca a identidade da vida metropolitana, por meio das marcas da história de tempos distantes impressas no presente. É nessa “harmonia dissonante” de vestígios de tempos históricos diferenciais que o indivíduo se acha ou se perde, pois o espaço é o ponto de convergência entre o passado e o presente. É também o lugar da manifestação individual e da experiência socializante, (empobrecida ou não), produto de uma multiplicidade de trocas de todos os tipos que produz a sociabilidade na cidade. Reproduz-se na contradição entre a eliminação substancial e a manutenção persistente de lugares de encontros e reencontros, da festa, da apropriação do público de trocas para a vida. (Carlos, 2017, p. 34)

Embora sejam vistos como um espaço esteticamente indesejado, na essência, tratam-se de um lócus de luta social, conectados às disputas territoriais. Portanto, essas áreas de terras recebem diferentes modos de organização socioespacial da comunidade, dos grupos coletivos, que se organizam para construir a defesa dos seus elementos culturais, dos recursos ambientais, das suas múltiplas

formar de viver, ser e estar. O TTC, por sua vez, encaixa-se perfeitamente nesse contexto.

A partir do fortalecimento comunitário e da mobilização coletiva que marcam as experiências com TTCs, comunidades se tornam verdadeiros atores de transformação socioespacial. Um nível elevado de organização e engajamento faz com que as comunidades possam disputar as narrativas e os projetos de cidade em outro patamar, reivindicando políticas públicas que atendam seus interesses e ganhando espaço e relevância dentro do debate público. Entendidos como uma totalidade, TTCs oferecem ferramentas capazes de desafiar projetos hegemônicos de cidade, via de regra marcados pela comodificação de todos os aspectos da vida social (com destaque para a terra urbana), e apresenta uma alternativa a este modelo de desenvolvimento, que passa pela afirmação da terra como herança comum e pela autogestão em torno do coletivo como nortes para o desenvolvimento comunitário. (Ribeiro; Litseki, 2021)

Ao se falar em disputa por território, é inevitável não associar o tema à problemática das remoções forçadas. O município do Rio de Janeiro, já citado nessa pesquisa, retrata bem esse embate. No contexto de preparação da cidade para a Copa do Mundo e as Olimpíadas, realizadas entre 2014 e 2016, houve ações de remoção de favelas e realização de obras públicas, que acabaram por impactar no preço do solo, valor dos imóveis e no custo de vida dos moradores locais (Mayrink; Fidalgo, 2018), além de despertar o interesse do mercado imobiliário para as novas áreas “revitalizadas”.

Em um contexto assim, para o qual a regularização fundiária embasada no título individual da propriedade se mostra frágil, o TTC pode ser uma alternativa virtuosa, capaz de interromper esse ciclo e, ao mesmo tempo, criar barreiras de contenção contra a atuação do poder econômico. Com isso, a terra se torna indisponível ao mercado e o engajamento popular amplia o poder de resiliência e luta social contra as desapropriações e práticas remocionistas.

Entretanto, como é um projeto que está inicialmente sendo trabalhado em áreas urbanas ocupadas informalmente, o ideal é que sua implantação se dê a partir de um processo de regularização fundiária. Importante que o tipo de regularização a ser adotada seja escolhida mediante avaliação prévia de qual modelo melhor se adapta ao território e ao TTC, especialmente diante das intervenções ambientais, urbanísticas e sociais que deverão ser feitas.

Ademais, a perpetuidade do TTC no território em que é implantado, cujo desenvolvimento se dá de modo permanente, garantindo a continuidade das pessoas no local, confere segurança em relação aos investimentos na construção e melhoria das habitações, e incentiva o engajamento comunitário constante e a participação coletiva, um dos maiores desafios frente à realidade local, já que há a tendência natural de a mobilização acontecer apenas diante de ameaças iminentes.

Para além disso, o TTC ainda assegura que investimentos oriundos do poder público e de organismos privados que apoiam o projeto, sejam empregados permanentemente em favor da população vulnerável residente no território melhorado. Isso impacta positivamente na captação de mais recursos financeiros e técnicos não só para a melhoria do Termo, mas também para implantação de novos projetos, pois afasta, por exemplo, os riscos do fenômeno da gentrificação, dado que a terra, como já visto, é de propriedade da pessoa jurídica gestora.

Nesse contexto, aplicando-se o TTC a partir da regularização promovida na modalidade Reurb-S e, transferindo-se posteriormente os terrenos regularizados para a pessoa jurídica do Termo, dá-se um grande passo na concretização do primado constitucional da função social da propriedade urbana (Brasil, 2017).

Conferida a segurança da posse, é preciso que a população moradora do território do TTC seja provida de serviços públicos essenciais. Para garantir esse direito, o poder público deverá investir em infraestrutura. Aqui já se visualiza uma situação mais delicada. Projetos de regularização fundiária de interesse social em geral têm custos robustos e envolvem projetos complexos, sendo que, nem sempre o administrador público sente-se motivado a “abrir mão” de fatia do orçamento para investir nessa agenda. Ademais, a Lei da Reurb possibilita que essa disponibilização de serviços e infraestrutura, nos termos do artigo 36, § 3º, seja feita antes, durante ou depois de encerrada a regularização (Brasil, 2017), o que acaba contribuindo para a falta de vontade política em sua realização. De todo modo, é possível que, com a entrada em vigor da Lei nº 15.081/24, que alterou o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV para garantir apoio técnico e financeiro da União para a regularização de moradias de famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (Brasil, 2024a), haja uma ampliação nos projetos de regularização fundiária, que reflita em sua expansão – ao menos do ponto de vista da infraestrutura. É uma aposta, mas que, como mostra a práxis, fica na dependência da dotação orçamentária.

O custo acessível da moradia, uma das grandes vantagens do TTC, também impacta no seu preço final. Nesse caso, a proposta do modelo, de separar a propriedade da terra da propriedade das moradias, contribui para barateá-la. Como visto, a retirada da terra do mercado faz com que apenas as construções possam ser vendidas, o que, por si, já reduz significativamente o preço da moradia, já que o valor da terra compõe boa parte do preço de um imóvel. Além disso, regras sobre o valor de venda e aluguel das construções individuais, ajudam no controle sobre os preços e na manutenção da acessibilidade a famílias de baixa renda.

Esse arranjo, que conjuga interesses coletivos e individuais, permite o fortalecimento da segurança da posse das comunidades, oferecendo uma proteção mais robusta contra processos de remoção forçada e mercadológica. A impossibilidade de se vender a terra e a sua vinculação à provisão de moradia acessível para famílias de baixa renda afasta os interesses do mercado imobiliário, ao passo que a formalização dos direitos fundiários através da aquisição da propriedade de uma grande parcela de terras por uma pessoa jurídica criada e gerida pelos moradores dá mais poder de barganha e proteção contra tentativas de remoção por parte do Estado. O arranjo também garante uma maior resiliência às comunidades, que a partir da gestão coletiva se tornam mais capazes de resistir a crises de qualquer tipo, fenômeno bastante observado durante a pandemia. (Ribeiro; Litsek, 2021, p. 114)

A garantia da moradia adequada também perpassa pela habitabilidade das construções, que garanta segurança física e estrutural e proporcione um espaço adequado, protegendo do frio, do calor, da chuva e de outras ameaças à saúde.

Dentre os objetivos previstos no artigo 10 da Lei da Reurb (Brasil, 2017), a serem observados pela União, pelos estados, Distrito Federal e municípios, estão: a criação de unidades imobiliárias compatíveis (inciso II), a garantia de condições de vida adequadas (inciso VI) e a garantia do bem-estar de seus habitantes (inciso VIII). De certa forma, todas as melhorias aplicadas na regularização fundiária do núcleo urbano informal contribuem para sua habitabilidade.

Por outro lado, quando as condições físicas do terreno não atenderem aos padrões de segurança – seja em razão da acividade, da instabilidade, sujeição ao alagamento e às inundações, ou outras características geográficas prejudiciais –, é fundamental que o poder público proceda a realocação das famílias, na forma do inciso VI da Lei da Reurb (Brasil, 2017). Por razões óbvias, o local escolhido para as novas moradias, deve oferecer condições seguras de construção.

A acessibilidade é outro requisito da moradia adequada. Nos objetivos da Lei da Reurb – o que vale para o próprio TTC – também se almeja que os núcleos tenham melhoradas as condições urbanísticas e ambientais, levando em consideração a necessidade de grupos especiais como crianças, idosos, vítimas de desastres climáticos, dentre outros (Brasil, 2017).

A localização do núcleo urbano é elemento que compõe sua adequabilidade. Dessa forma, é importante que o território da comunidade seja reconhecido como parte da cidade, integrado mediante a disponibilização de infraestrutura condizente, medidas de adequação da mobilidade, dentre outras, para que a comunidade não fique segregada, alijada das oportunidades de emprego, distante de creches, escolas, postos de saúde e hospitais, consoante o artigo 10, incisos I e IV da Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017).

A adequação cultural é mais um dos pressupostos da moradia adequada. Embora a subjetividade seja-lhe inerente, é possível encontrá-la no respeito à identidade cultural da comunidade, dos elementos étnicos, raciais, costumes e tradições que lhes caracterizam. Interliga o território e as pessoas que o ocupam. À medida que o TTC garante a perpetuidade da propriedade da terra, fortalece os vínculos culturais do grupo e estabelece uma troca intergeracional perene.

Por fim, ao contribuir para a promoção da moradia adequada, o TTC acaba funcionando como um importante promotor da sustentabilidade, articulado com a Agenda 2030 (ONU, 2015). A propósito, esse documento incorpora um plano robusto, que traz objetivos e metas grandiosos, para que todos os países o adote de acordo com suas próprias prioridades e atuem em uma corrente global, que orienta a escolha de ações necessárias à melhoria da vida das pessoas sob os três pilares da sustentabilidade – social, econômico e ambiental. Para Dallari (2023), os 17 ODS são providenciais, traduzem a síntese da reunião de esforços de um movimento de cooperação internacional, e, malgrado ambiciosos, foram considerados plenamente viáveis à época de sua adoção.

A Agenda 2030 tem por característica a maleabilidade e adaptabilidade, o que permite que os países a incorpore conforme suas capacidades e níveis de desenvolvimento, respeitando as prioridades nacionais e as dimensões locais. No Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA foi o órgão encarregado

de promover a adaptação das metas, trabalho que resultou na “Agenda 2030 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Metas Brasileiras” (IPEA, 2019b).

Com efeito, dentre os 17 objetivos estabelecidos, tem-se o ODS 11, que guarda profunda relação com a questão urbana, notadamente a habitacional. Esse objetivo recomenda que os países concebam políticas públicas que transformem as cidades e os assentamentos humanos em lugares inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Portanto, até o ano de 2030, as nações deverão se movimentar para garantir o acesso de todos à habitação segura e adequada, aprimorando as capacidades de governança de assentamentos humanos, promovendo arranjos participativos, integrados e sustentáveis (Cruz; Lisoba, 2017). Isso fica ainda mais evidenciado na meta 11.1, que especifica o sentido do ODS 11, ao dispor que até 2030 os países devem garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, assim como aos serviços básicos, promovendo a urbanização das favelas, com especial ênfase para grupos em situação de vulnerabilidade (ONU, 2015; IPEA, 2019b).

Em uma perspectiva ampla, pode-se dizer que a Agenda 2030 (ONU, 2015) incentiva o resgate das cidades como um bem comum, livre de discriminação e segregação social, com perspectivas bem claras de inclusão e participação política, disponibilização de espaços públicos, com respeito à igualdade de gênero, à variedade cultural e ao meio ambiente (Amanajás; Klug, 2018).

Nesse passo, é crucial que haja a abertura de espaços de participação da sociedade, de modo que os cidadãos possam se posicionar sobre questões relacionadas às políticas e programas públicos voltados às cidades. Além disso, é importante que o gestor público considere essas contribuições, fundamentando suas decisões, especialmente quando desacolher apelos e reivindicações dos movimentos sociais. Para além de garantir o espaço de fala, é importante dedicar esforços à formação dos “sujeitos políticos”, preparando-os e encorajando-os a atuar em prol da transformação social, uma linha de ação muito presente no movimento TTC.

O primeiro passo para isso é instigar a reflexão sobre o próprio território, antes da cidade como um todo. É justamente nesse ponto que o Termo Territorial Coletivo apresenta uma contribuição significativa. Um dos princípios mais importantes do modelo é a gestão coletiva do território, na qual os próprios moradores ocupam um lugar de protagonismo. Nenhum

TTC sobrevive sem um processo contínuo de mobilização comunitária, sendo o desenvolvimento local pautado pelas demandas dos residentes. O engajamento pessoal em torno da organização da própria comunidade é uma ferramenta poderosa para produzir uma consciência coletiva forte, premissa necessária para a ação política. Assim, fomentando a participação popular na gestão do próprio território, o TTC carrega o potencial de estimular a participação cidadã em outros espaços e escalas, como nos próprios rumos do desenvolvimento urbano do seu bairro ou da cidade como um todo. Assim evidenciamos o potencial do modelo em fortalecer o próprio exercício da democracia na governança urbana.

O Projeto TTC também procura contribuir para a concretização deste objetivo, de diferentes formas. Ao realizarmos oficinas comunitárias, exercitando o planejamento territorial participativo, buscamos estimular o protagonismo dos moradores na definição dos rumos da comunidade. Essa reflexão sobre o próprio território é fundamental para a formação de uma consciência política madura, que por sua vez contribuirá para alcançarmos uma governança urbana mais democrática. (TTC, 2022, p. 4)

Porém, é importante que se tenha a consciência de que o processo de implantação e expansão do TTC deve ser gradual, podendo ser atravessado por variadas dificuldades, já que os inúmeros assentamentos informais espalhados pelo imenso território brasileiro guardam características e peculiaridades que, muitas vezes, os tornam únicos em relação aos demais. Além disso, o modelo apresenta certa complexidade, a começar por seu caráter notoriamente contra hegemônico, o qual busca construir nova percepção acerca da propriedade privada – um verdadeiro desafio ante a tradição jurídica e patrimonialista brasileira – e que, portanto, exigirá ampla organização e mobilização comunitária. Sem contar, muitas vezes, a própria falta de interesse da população residente nas favelas pela regularização fundiária, além da atuação violenta de grupos armados<sup>40</sup>.

Além da falta de interesse da população favelada pela regularização fundiária, a dificuldade em regularizar o solo nas favelas se manifesta também pelo fato de que os diferentes círculos de poder nas favelas apoiam-se, fortemente, sobre o aspecto informal do solo para atribuir seu

---

<sup>40</sup> Em 14 de março de 2025 completou sete anos do assassinato de Marielle Franco e seu motorista, Anderson Gomes, ambos alvejados a tiros quando saíam de um evento no bairro Estácio, na cidade do Rio de Janeiro. Após anos de investigação, com muitas idas e vindas, a Polícia Federal finalmente concluiu o Inquérito em 21 de março de 2024. No relatório final, foram indiciados vários investigados, dentre eles o Deputado Federal Chiquinho Brazão (ex-União Brasil); seu irmão, o conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Domingos Brazão; e o Delegado Rivaldo Barbosa, à época chefe da Polícia Civil fluminense. A motivação para o crime, segundo a PF, era a atuação de Marielle contra o avanço do grupo político do Deputado Brazão – e de uma milícia aliada a eles – em terrenos na região de Jacarepaguá, Zona Oeste do Rio de Janeiro (grilagem de terras). O trio nega as acusações, mas segue preso preventivamente desde 2024. Até agora, apenas os executores foram condenados: o ex-policia militar Ronnie Lessa, autor dos disparos, recebeu pena de 78 anos e 9 meses de prisão; seu cúmplice, Élcio Queiroz, foi condenado a 59 anos e 8 meses. Um recurso tenta ampliar suas penas para mais de 80 anos, mas ainda não foi julgado (Xavier, 2025; PF, 2024).

controle interno. As associações de moradores, por exemplo, obtêm importantes recursos ao receberem uma porcentagem sobre as transações imobiliárias locais, para certificar o ato de venda do imóvel. As milícias privadas, por sua vez, recebem igualmente uma porcentagem sobre as transferências imobiliárias, investem diretamente no setor imobiliário no interior das favelas, assim como impõem taxas para o funcionamento do comércio local e dos moradores, a título de segurança do local. Toda intervenção sob o aspecto fundiário nas favelas deve, assim, enfrentar a influência local desses diferentes grupos de poder que não estão, evidentemente, dispostos a apoiar uma política que questione tanto a lucrativa gestão local do solo quanto o status de proprietários dos 'latifundiários' locais. (Gonçalves, 2009)

Portanto, o TTC vem amparado em numeroso rol de potencialidades, capazes de lhe transformar em um vigoroso instrumento de promoção da moradia adequada, contribuindo para a construção de cidades sustentáveis, resilientes, socialmente mais justas e igualitárias, não segregacionistas, em uma perspectiva de governança democrática, com ampla participação dos movimentos sociais, na luta pelo acesso a bens e serviços públicos e na garantia de variados direitos.

## 5 CONCLUSÃO

A conjuntura social brasileira revela que o direito humano à moradia adequada ainda é uma realidade distante para milhares de pessoas. Dentre as principais causas da inefetividade desse direito, aponta-se o déficit habitacional e a insegurança da posse. Nesse sentido, uma série de fatores contribuíram para esse cenário, desde o processo de migração de pessoas do campo para as cidades, a concentração populacional nas áreas urbanas até – e, especialmente – a incapacidade de as políticas e os programas públicos de habitação darem conta de atender a demanda por moradias.

Quando se fala em déficit habitacional, não se está a se referir apenas à falta de uma moradia física, pois outras situações denunciam essa realidade, como, por exemplo, construções inadequadas sob os aspectos técnicos ou desprovidas de acesso aos serviços públicos essenciais.

Nesse contexto, o objetivo maior da presente dissertação foi analisar se o Termo Territorial Coletivo – TTC, no modelo que está sendo elaborado para a realidade brasileira, tem potencial para promover a acessibilidade ao direito humano à moradia adequada para as populações mais carentes, moradores de núcleos urbanos informais.

Para tanto, no primeiro capítulo, foram abordados os elementos referentes à construção histórica dos direitos humanos e fundamentais, inclusive o iter que culminou na inclusão do direito à moradia em documentos internacionais e na Constituição Federal de 1988 – dando especial ênfase ao conteúdo desse direito, notadamente sob a perspectiva da adequabilidade em relação às previsões de diretrizes internacionais, de modo especial, o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU.

No segundo capítulo, perquiriu-se sobre a produção e moldura do espaço urbano, elencando-se a contribuição de diferentes agentes nesse intrincado processo, notadamente do capital imobiliário. Além disso, foram trabalhados os contextos das variadas políticas e programas habitacionais adotados pelo governo brasileiro para, finalmente, discorrer sobre a regularização fundiária disciplinada na Lei da Reurb (Lei nº 13.465/2017).

Por fim, no terceiro capítulo, tratou-se propriamente do TTC. Nele, descreveu-se o processo histórico de construção do *Community Land Trust – CLT* e do *Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Pena*, experiências internacionais que inspiraram o modelo brasileiro. Além disso, foram abordados os elementos estruturantes do TTC, necessários à construção de um arranjo que se adapte às características dos assentamentos informais existentes nas cidades e metrópoles do Brasil, fazendo uma análise jurídica não apenas da legislação em vigor, mas também do projeto de lei federal que pretende adotá-lo como instrumento de planejamento urbanístico. Ao final, foram evidenciadas as potencialidades do TTC para a construção de um instrumento que promova o direito humano à moradia adequada para famílias de baixa renda, inclusive sob a perspectiva da sustentabilidade.

O estudo partiu do seguinte problema de pesquisa: em que medida o TTC pode contribuir para a promoção do direito humano à moradia adequada no Brasil em favor de famílias de baixa renda, cujas habitações situam-se em assentamentos urbanos informais?

Partiu-se da hipótese que o Termo Territorial Coletivo – TTC, conforme o modelo que está sendo construído para o cenário brasileiro a partir de experiências internacionais, contribui para a concretização do direito humano à moradia adequada em favor de populações de baixa renda, residentes em núcleos urbanos informais (favelas e comunidades urbanas), protegendo a posse das moradias e incrementando o acesso a outros direitos.

Ao longo da pesquisa, verificaram-se indicativos positivos e deficiências nas políticas e programas governamentais de moradia. Mesmo o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, considerado uma das experiências de maior sucesso pós Constituição de 1988, apresentou falhas ao concentrar a produção habitacional em áreas distantes dos centros urbanos, não cobertas pela infraestrutura básica de serviços públicos, bem como ao trazer empreendimentos padronizados, replicando praticamente a mesma estratégia do Programa Nacional de Habitação – PNH e Banco Nacional de Habitação – BNH nos anos de 1960 a 1980. Isso se deveu ao interesse do capital privado imobiliário, o qual buscava potencializar os lucros, de modo que, a aquisição de terrenos grandes, a preços baixos, capazes de comportar muitas unidades, geralmente distantes das cidades, consistia em uma das apostas.

Para além disso, o cenário de irregularidade fundiária brasileira, ao qual a Lei nº 13.465/2017 pretende regularizar, revela-se inseguro, visto que adota como objetivo de sua política a concessão de títulos individuais de propriedade. Isso porque, a Lei nº 11.977/2009 tinha um padrão de regularização que reconhecia a realidade das famílias que ocupavam irregularmente áreas urbanas já consolidadas, prestigiando a função social da posse e sua autonomia em relação à propriedade privada e, ao mesmo tempo, admitia a necessidade de se investir na reversão da precariedade desses assentamentos.

Dessa forma, a Lei da Reurb (Brasil, 2017), ao apostar na regularização fundiária de favelas e comunidades urbanas a partir da titulação individual da propriedade, acabou por servir ao interesse do mercado imobiliário, uma vez que a regularização converte esses territórios em oportunidades de investimento e de expansão da “cidade formal”. Diante disso, a população que ocupa esses locais acaba sendo lançada a um estado de insegurança da posse de suas moradias, correndo o risco de se desfazerem de seus imóveis por preços abaixo do mercado, não conseguindo adquirir outros em núcleos regularizados, vendo-se obrigadas a ocupar, novamente, assentamentos informais nas periferias.

Portanto, diante de resultados positivos em outros países, apresenta-se o TTC como uma alternativa capaz de instrumentalizar um arranjo coletivo de gestão do território, garantidor da segurança da posse das moradias, onde a terra é retirada permanentemente do mercado e destinada ao uso coletivo. Para tanto, cria-se uma pessoa jurídica sem fins lucrativos, a qual será a proprietária matricial do imóvel, que concederá o direito real de superfície em favor dos moradores – ou outro instrumento que se adotar –, garantindo-lhes a propriedade das moradias, o que é característico dessa figura jurídica. Isso demonstra que o Termo Territorial Coletivo – TTC não nega completamente o caráter privado da propriedade, apenas sugere um arranjo que coletivize o seu uso, mediante a administração comunitária, conferindo certa “blindagem” contra as pressões externas do mercado imobiliário e ajudando com a oferta de moradias a preços acessíveis.

Para além da segurança da posse, é possível que outros elementos da moradia adequada sejam igualmente alcançados através da implantação do Termo Territorial Coletivo – TTC, notadamente relacionados a questões ambientais, urbanísticas e sociais. Nesse sentido, vislumbra-se: a melhoria da infraestrutura

urbana e o acesso aos serviços públicos essenciais; a intervenção na estrutura física das habitações, tornando-as compatíveis com o uso humano, dotando-as de água potável, coleta de esgoto, rede de energia elétrica, dentre outros; a retirada de famílias de áreas de risco e realocação em locais seguros; a promoção de medidas de acessibilidade para idosos, crianças, pessoas com deficiência, etc.; e a promoção/proteção das práticas culturais da comunidade.

Importante registrar que, para muitas dessas melhorias, será necessária a intervenção do poder público, especialmente no processo da Reurb – providência salutar na trajetória de implantação do TTC. Por isso, é importante reconhecer sua potencialidade estratégica como instrumento de política urbana, na dimensão do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.259/2001) e do Projeto de Lei nº 5.618/2023. Além disso, uma possibilidade que se vislumbra é a sua inclusão no PMCMV, como fez a Lei nº 15.081/2024 em relação à Reurb, determinando apoio técnico e dotação orçamentária.

A partir disso, incluir o TTC nas políticas públicas, representa um grande avanço em direção à construção de um modelo de regularização fundiária com os predativos para proteger a posse da moradia em favor de famílias de baixa renda, como, também, promover outras melhorias que igualmente as beneficiem – sem contar os reflexos diretos na função social da cidade e na própria pauta da sustentabilidade, na forma do ODS 11, meta 11.1.

Para além dessas vantagens, o projeto também impacta positivamente no desenvolvimento humano e social da comunidade local que, em razão da articulação coletiva, fortalece-se no campo político de luta, ampliando a força do movimento e alcançando maior poder de convencimento perante o poder público, especialmente no que diz respeito à resistência contra remoções e desapropriações.

Finalmente, é importante destacar que, embora o TTC seja uma proposta promissora e democrática de gestão e uso da terra urbana, há barreiras à sua implantação, que merecem ser estudadas e aprofundadas em pesquisas futuras, até para que se tenha subsídios auxiliares na construção de soluções.

O primeiro desafio a enfrentar é a tradição histórica da sociedade brasileira, de apego à lógica da propriedade individual da terra – ainda muito arraigada –, a qual exigirá um trabalho de conscientização contínuo e perseverante para convencer os moradores de que a transferência de seus imóveis em favor da

pessoa jurídica gestora do TTC ser-lhes-á mais benéfico do ponto de vista da proteção da posse comparado à manutenção da propriedade individual.

Uma segunda dificuldade é o amplo estado de irregularidade fundiária presente nas cidades e metrópoles brasileiras, sobretudo em favelas e comunidades urbanas. Isso porque, para a implantação do modelo TTC, é preciso adequação fundiária do território, vez que, só a partir disso será possível a transferência, em favor da pessoa jurídica, dos imóveis individualizados – a menos que ocorra a doação de imóvel público diretamente pelo Estado ou pelo proprietário particular. A compra da terra pelo TTC, por outro lado, pode inviabilizar a implantação do projeto, em razão da necessidade de recursos para tanto. Inclusive, vale a lembrança de que o primeiro *Community Land Trust* – *CLT* americano precisou adquirir terras, o que absorveu praticamente todos os lucros ao longo de 15 anos de produção agrícola, tempo de duração do financiamento. Logo, hipóteses como essa podem representar um forte desestímulo à comunidade.

Uma terceira dificuldade, reside na atuação de organizações criminosas – notadamente traficantes e milicianos, com forte penetração em favelas e comunidades urbanas –, as quais exercem um tipo de poder paralelo sobre os moradores, monopolizando atividades econômicas lícitas (aluguéis, por exemplo) e o tráfico de drogas, instituindo “leis” e impondo a obediência pela violência.

Por fim, um último desafio emana da própria extensão territorial de muitas favelas e ocupações urbanas, a requerer um trabalho árduo não apenas de regularização fundiária, envolvendo variadas intervenções ambientais e urbanísticas, como também a própria gestão da pessoa jurídica e a harmonização dos interesses dos moradores em torno da construção do consenso.

Seja como for, a gestão coletiva promovida pelo Termo Territorial Coletivo – TTC, tem o potencial de despertar nas pessoas o sentimento de pertencimento ao território, motivando-as a participar do processo de tomada de decisão, contribuindo para o fortalecimento dos laços comunitários, assim como para a construção da pauta de demandas locais a partir das reais necessidades da comunidade. Confirma-se, portanto, a hipótese de pesquisa, pois há subsídios suficientes a afirmar que o TTC promove o direito humano à moradia adequada a populações de baixa renda residentes em núcleos urbanos informais, sendo um importante

instrumento para a garantia da posse das moradias, acesso aos demais direitos e, por sua vez, efetivação da dignidade humana.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Presidente Prudente, v. 9, n. 2, p. 25-54. 2007. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/181/165>. Acesso em: 15 dez. 2024.

AGACHE, Alfred. **Cidade do Rio de Janeiro**: extensão, remodelação e embelezamento. Rio de Janeiro: Prefeitura do Distrito Federal, 1930. Disponível em: <https://archive.org/details/cidadedoriodejan00alfr/mode/2up>. Acesso em: 20 maio 2024.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALGOED, Line; HERNÁNDEZ TORRALES, María E.; DEL VALLE, Lyvia Rodríguez. **El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña**: instrumento notable de regularización de suelo en asentamientos informales. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/34qGaZP>. Acesso em: 15 maio 2024.

ALMEIDA, Rafael Gonçalves. **Favelas do Rio de Janeiro**: invenção histórica de um espaço. 2016. 510 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/16/teses/852626.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2025.

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, César Bruno (Orgs.). **A nova agenda urbana e o Brasil**: insumos para a sua construção e desafios a sua implementação. Brasília, Ipea, 2018. p. 29-44. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20%C3%A0%20cidade.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2024.

ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro de Habitação**: uma análise sociojurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema. 3. ed. São Paulo: Juruá, 2006.

AZEVEDO, Maria Laura Chacon Alcântara; NASCIMENTO, Carlos Francisco do. Moradia como direito social: as políticas habitacionais como ferramenta de efetivação da cidadania. **RECIMA21 – Revista Científica Multidisciplinar**, Jundiá, v. 5, n. 12, p. 1-12. 2024. Disponível em: <https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/6007/4095>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BACHMANN, Laura. Como uma favela de Porto Rico virou a primeira do mundo a se organizar sob um “Termo Territorial Coletivo”. **RioOnWatch**, 07 jun. 2017, #olhonagentrificação. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=25486>. Acesso em: 26 fev. 2025.

BALBIM, Renato. Direito à Cidade, Participação Local e Relações Internacionais. *In*: MARX, Vanessa; COSTA, Marco Aurélio (Orgs.). **Participação, conflitos e intervenções urbanas**: contribuições ao Habitat III. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016. p. 285-312. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/163529/001019713.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 mar. 2025.

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento de Habitação de Interesse Social no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Presidente Prudente, v. 16, n. 1, p. 189-201, maio 2014. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4905>. Acesso em: 05 maio 2024.

BELLO, Luiz. Censo 2022: Brasil tinha 16,4 milhões de pessoas morando em Favelas e Comunidades Urbanas. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 08 nov. 2024, Notícias. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41797-censo-2022-brasil-tinha-16-4-milhoes-de-pessoas-morando-em-favelas-e-comunidades-urbanas>. Acesso em: 10 dez. 2024.

BERALDO, Laysa. Aporofobia socioterritorial: estudo a partir de famílias em situação de rua na cidade de Guarapuava/PR. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA, GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 4., 2023, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: USP, 2024. p. 1-11. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/ivcongeo/659400-aporofobia-socioterritorial--estudo-a-partir-de-familias-em-situacao-de-rua-na-cidade-de-guarapuavapr/>. Acesso em: 28 abr. 2024.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022.

BIGUAÇU (Santa Catarina). **Lei Complementar nº 292, de 14 de agosto de 2024**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Biguaçu, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/biguacu/lei-complementar/2024/30/292/lei-complementar-n-292-2024-institui-o-plano-diretor-participativo-do-municipio-de-biguacu-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 07 jan. 2025.

BITTENCOURT, Julinho. São Paulo tem 12 vezes mais imóveis desocupados do que moradores em situação de rua, diz o IBGE. **Fórum**, São Paulo, 1º jul. 2023, Política. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/2023/7/1/so-paulo-tem-12-vezes-mais-imoveis-desocupados-do-que-moradores-em-situacao-de-rua-diz-ibge-138695.html>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 7. ed.

Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 7 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONDUKI, Nabil. **Avanços, limitações e desafios da política habitacional do governo Lula: direito à habitação em oposição ao direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Espaço Plural**, Cascavel, v. 8, n. 17, p. 65-72, jul./dez. 2007. Disponível em: [https://www.academia.edu/9923728/De\\_Vargas\\_a\\_Collor](https://www.academia.edu/9923728/De_Vargas_a_Collor). Acesso em: 20 maio 2024.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 4. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.618/2023, de 21 de novembro de 2023**. Institui o Termo Territorial Coletivo como instrumento urbanístico de gestão territorial caracterizado pela gestão coletiva da propriedade da terra, pela titularidade individual das construções e pela autonomia de ingresso, visando à sustentabilidade da habitação de interesse social e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023e. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2405321>. Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL. Comitê de Direitos Humanos. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU**. Brasília: Ministério Público Federal, 2018. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/26a383c1-f399-6c6f-75d1-5cde5f3e43aa>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 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: 20 maio 2024.

BRASIL. **Decreto nº 19.496, de 17 de dezembro de 1930**. Altera os arts. 10 e 12 da lei n. 5.109, de 20 de dezembro de 1926, referentes à aplicação dos fundos das Caixas de Aposentadoria e Pensões, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1930. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19496-17-dezembro-1930-514599-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. **Decreto nº 19.646, de 30 de janeiro de 1931**. Modifica a organização do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1931. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19646-30-janeiro-1931-526717-publicacaooriginal-82701-pe.html>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946.** Autoriza a instituição da "Fundação da Casa Popular". Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1946a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946.** Estabelece bases financeiras para a "Fundação da Casa Popular" e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1946b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del9777.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9777.htm). Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. **Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969.** Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/d65810.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html). Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990.** Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm). Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília DF: Presidência da República, 1992a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002.** Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4377.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm). Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.** Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm#:~:text=Institui%20as%20normas%20gerais%20e%20os%20procedimentos%20aplic%C3%A1veis,avalia%C3%A7%C3%A3o%20e%20a%20aliena%C3%A7%C3%A3o%20dos%20im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm#:~:text=Institui%20as%20normas%20gerais%20e%20os%20procedimentos%20aplic%C3%A1veis,avalia%C3%A7%C3%A3o%20e%20a%20aliena%C3%A7%C3%A3o%20dos%20im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o). Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.** Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília, DF: Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, 2000a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>

ccivil\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Brasília, DF: Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, 2000b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc31.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc31.htm#art1). Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. Habitação. Programa Casa Verde e Amarela agora é lei: a meta é atender 1,6 milhão de famílias de baixa renda com o financiamento habitacional até 2024. **Gov.br**, 14 jan. 2021, Notícias, Cidadania e Assistência Social. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/01/programa-casa-verde-e-amarela-agora-e-lei>. Acesso em: 9 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1950. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L1079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm). Acesso em: 29 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília, DF: Presidência da República, 1962. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4132.htm). Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4380.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4380.htm). Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971**. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1971. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5764.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5764.htm). Acesso em: 25 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6015compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6015compilada.htm). Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm). Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990.** Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8009.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8009.htm). Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991.** Dispõe sobre as locações de imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8245.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8245.htm). Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.** Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9514.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9514.htm). Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999.** Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9785.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9785.htm). Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. **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: Presidência da República, 2001a. 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: 5 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.471, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.741compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.741compilado.htm). Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm). Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.** Dá nova redação a dispositivos das Leis nº 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras

providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm). Acesso em: 11 abr. 2024.

**BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008.** Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm). Acesso em: 10 abr. 2024.

**BRASIL. 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 nº 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: Presidência da República, 2009b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 15 abr. 2024.

**BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm). Acesso em: 15 abr. 2024.

**BRASIL. Lei 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm). Acesso em: 20 jun. 2024.

**BRASIL. Lei nº 13.105, de 06 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 10 abr. 2024.

**BRASIL. Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 10 abr. 2024.

**BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal;

institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e promove modificações na legislação. Brasília, DF: Presidência da República. 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: 04 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nº 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm). Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm). Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 14.204, de 16 de setembro de 2021, 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 13.334, de 13 de setembro de 2016, 12.897, de 18 de dezembro de 2013, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 9.069, de 29 de junho de 1995, e 10.668, de 14 de maio de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.844, de 18 de junho de 2019, 13.901, de 11 de novembro de 2019, 14.261, de 16 de dezembro de 2021, e as Leis nºs 8.028, de 12 de abril de 1990, e 14.074, de 14 de outubro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2023c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm). Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (Lei do FGTS), a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2023d. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm). Acesso em 14 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 15.081, de 30 de setembro de 2024**. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de

julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), para assegurar o apoio técnico e financeiro às iniciativas de regularização fundiária de assentamentos urbanos. Brasília, DF: Presidência da República, 2024a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_\\_\\_\\_\\_/Ato2023-2026/2024/Lei/L15081.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_____/Ato2023-2026/2024/Lei/L15081.htm). Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 15.068, de 23 de dezembro de 2024.** Dispõe sobre os empreendimentos de economia solidária e a Política Nacional de Economia Solidária; cria o Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes); e altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Brasília, DF: Presidência da República, 2024b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2024/Lei/L15068.htm#art15](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L15068.htm#art15). Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001.** Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm). Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2003/103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htm). Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Mpv/459.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Mpv/459.htm). Acesso em: 20 maio 2004.

BRASIL. **Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv996.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv996.htm). Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2023a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm). Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL **Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1162.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1162.htm). Acesso em: 21 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Dados revisados do déficit habitacional e inadequação de moradias nortearão políticas públicas. **Gov.br**, Brasília, publicado em 04 mar. 2021, atualizado em 1º nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/dados-revisados-do-deficit-habitacional-e-inadequacao-de-moradias-nortearao-politicas-publicas>. Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. (PlanHab). Produto 2. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2009c. Disponível em: [https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/285/2/Publicacao\\_PlanHab\\_Capa.pdf](https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/285/2/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf). Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Ministério do empreendedorismo. Diretoria Nacional de Registro Empresarial e Integração. **Manual de Registro de Cooperativa**. Brasília: DREI, 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos-instrucoes-normativas-em-vigor/AnexoVIManualdeRegistodeCooperativa.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2025.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Por uma cultura de direitos humanos: direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Resolução CCFDS nº 93, de 28 de abril de 2004**. Cria o Programa Crédito Solidário voltado para o atendimento de necessidades habitacionais de famílias de baixa renda organizadas em cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil. Brasília, DF: Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, 2004b. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=101058>. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. **Resolução CC/FGTS nº 460, de 14 de dezembro de 2004**. Estabelece diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, no período de 2005 a 2008. Brasília, DF: Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, 2004a. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=100614>. Acesso em: 05 maio 2024.

BRUM, Mario. Favelas e remocionismo ontem e hoje: da ditadura de 1964 aos grandes eventos. **O social em questão**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 29, p. 179-208. 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

BURGOS, Marcelo Tadeu Baumann. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. *In*: ZALUAR, Alba Maria; SOUZA,

Marcos Alvito Pereira de (Orgs.). **Um século de favela**. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 25-60.

CAMPINHO, Sérgio. **O direito de empresa à luz do novo código civil**. 10. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

CARDOSO, Adauto Lucio. O espaço do capital: a Barra da Tijuca e a grande promoção imobiliária. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 3., 1989, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPUR, 1989. p. 156-176.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGAO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Sousa. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2011. p. 1-20. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/683/669>. Acesso em: 15 maio 2025.

CARDOSO, Adauto Lucio; LUFT, Rosangela Marina; XIMENES, Luciana Alencar; PINA, Alice; NOHL, Alice. Origens das políticas de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro. *In*: CARDOSO, Adauto Lucio; LUFT, Rosangela Marina; XIMENES, Luciana Alencar (Orgs.). **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. p. 51-72.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1994.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista**. Crise urbana. São Paulo: Contexto, 2015.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Espaço-tempo da vida cotidiana na metrópole**. São Paulo: Labur Edições, 2017.

CARRIL, Lourdes. **Quilombo, favela e periferia: a longa busca da cidadania**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

CARVELLI, Urbano; SCHOOL, Sandra. Evolução histórica dos direitos fundamentais: da antiguidade até as primeiras importantes declarações nacionais de direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 48, n. 191 p. 167- 189, jul./set. 2011. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242914>. Acesso em: 05 abr. 2024.

COHEN, Simone Cynamon. **Habitação saudável como caminho para a promoção da saúde**. 2004. 167 f. Tese (Doutorado em Ciências na área da Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/4447>. Acesso em: 23 abr. 2024.

COMPARATO, Fábio Konder. Função Social da Propriedade dos Bens de Produção. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, v. 25, n. 63, p. 71-79, jul./set. 1986. Disponível em: [https://rdm.org.br/wp-content/uploads/2024/09/RDM\\_063.pdf](https://rdm.org.br/wp-content/uploads/2024/09/RDM_063.pdf). Acesso em: 15 abr. 2024.

CONSELHO DAS CIDADES – ConCidades. Texto base - 6ª Conferência Nacional das Cidades. **Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: caminhos para cidades inclusivas, democráticas, sustentáveis e com justiça social**. 2024. Disponível em: <https://www.redus.org.br/concid24/brasil/conferencia-nacional/biblioteca/46a0c35a-41fa-4e8b-8d0e-3f328e6d9fbf>. Acesso em: 10 jan. 2025.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 4. ed. São Paulo: Ática, 2002.

COSTA, Laryssa Kruger da. **Periferizando desenvolvimento: a produção no Programa Minha Casa, Minha Vida**. 2020. 176 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-29042021-105012/publico/MELaryssaKrugerdaCosta\\_rev.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-29042021-105012/publico/MELaryssaKrugerdaCosta_rev.pdf). Acesso em: 25 maio 2024.

CRUZ, José Aurélio da; LISBOA, Herbert. **Regularização fundiária urbana: noções teóricas e práticas**. [S.l.]: Programa moradia legal, 2017. Disponível em: <https://corregedoria.tjpb.jus.br/wp-content/uploads/2017/11/PROGRAMA-MORADIA-LEGAL.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2024.

DAVIS, John Emmeus. John Emmeus Davis conta História dos Termos Territoriais Coletivos para GT do Rio de Janeiro. **YouTube**, RioOnWatchTV, Rio de Janeiro, 08 nov. 2020a. Disponível em: <https://shre.ink/mqs9>. Acesso em: 02 maio 2024.

DAVIS, John Emmeus. **Origins and evolution of the Community Land Trust in the United States**. Cambridge: Bonnie Acker, 2014. Disponível em: <https://www.berkshirecommunitylandtrust.org/wp-content/uploads/2015/02/Origins-Evolution-CLT-byJohnDavis.pdf>. Acesso em: 10 maio 2024.

DAVIS, John Emmeus. Origins and evolution of the Community Land Trust in the United States (2010). *In*: DAVIS, John Emmeus (Org). **The Community Land Trust Reader**. Cambridge: Lincoln Institute, 2010. p. 03-47. Disponível em: <https://www.lincolnst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/the-community-land-trust-reader-chp.pdf>. Acesso em: 10 maio 2024.

DAVIS, John Emmeus. In Land We Trust: Features and Common Variations of Community Land Trust in the USA. *In*: DAVIS, John Emmeus; ALGOED, Line; HERNÁNDEZ-TORRALEZ, María E. (Orgs.). **On Common Ground: international**

perspectives on Community Land Trusts. Madison: Terra Nostra Press, 2020b. p. 03-12.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1973.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. *In*: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Orgs.). **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70. Disponível em: [https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA\\_Images/PULICCOMPLETAPORT\\_alt.pdf](https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/PULICCOMPLETAPORT_alt.pdf). Acesso em: 20 abr. 2024.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A forma urbana patrimonialista: limites da ação estatal na produção do espaço urbano no Brasil. **Revista Brasileira De Estudos Urbanos e Regionais**, Presidente Prudente, v. 24, n. 1, p. 1-24. 2022. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7031/5481>. Acesso em: 20 maio 2024.

FERREIRA, Mateus de Paula; GARCIA, Mariana Silva Duarte. Saneamento básico: meio ambiente e dignidade humana. **Dignidade Re-Vista**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 1-12. 2017. Disponível em: <https://periodicos.puc-rio.br/index.php/dignidaderevista/article/view/393>. Acesso em: 20 maio 2024.

FRANCISCO, Ronaldo Vieira; GOLDFINGER, Fabio. **Direito Urbanístico**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

FRANCO, Daniela. Puerto Rico Community Land Trust Awarded UN World Habitat Award. **NBC News**, Nova York, 29 fev. 2016. Disponível em: <https://www.nbcnews.com/news/latino/puerto-rico-community-land-trust-awarded-un-world-habitat-award-n528031>. Acesso em: 20 jan. 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **O déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: FJP, 2018.

GALIZA, Helena Rosa dos Santos; VAZ, Lilian Fessler; SILVA, Maria Laís Pereira da Silva. Grandes eventos, obras e remoções na cidade do Rio de Janeiro, do Século XIX ao XXI. *In*: VAINER, Carlos; BROUDEHOUX, Anne Marie; SÁNCHEZ, Fernanda; OLIVEIRA, Fabrício Leal de (Orgs.). **Os megaeventos e a cidade: perspectivas críticas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016. p. 456-482.

GOMES, Marco Aurélio A. de Filgueiras. Escravidão e cidade: notas sobre a ocupação da periferia de Salvador no Século XIX. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, Salvador, v. 3, n. 4-5, p. 9-19. 1990. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rua/article/view/3102/2220>. Acesso em: 1º maio 2024.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. Direito das Coisas. São Paulo: Saraiva, 2010.

GONÇALVES, Rafael Soares. **Favelas do Rio de Janeiro: história e direito**. Rio de

Janeiro: Pallas; PUC-Rio, 2013.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 3, n. 66, p. 237-250. 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10421/12141>. Acesso em: 20 ago. 2024.

GOULART, Fabrício. Em 2019, 68,7% do déficit habitacional no Brasil foi representado por pessoas pretas e pardas, aponta pesquisa. **Fundação João Pinheiro**, Belo Horizonte, 20 jan. 2024, Notícias. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/em-2019-687-do-deficit-habitacional-no-brasil-foi-representado-por-pessoas-pretas-e-pardas-aponta-pesquisa/#:~:text=Em%202016%2C%20o%20n%C3%Bamero%20de,inadequa%C3%A7%C3%A3o%20de%20infraestrutura%20ou%20edi%C3%Adcia>. Acesso em: 15 mar. 2025.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Economia brasileira contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

INÁCIO, Gilson Luiz. **Direito social à moradia e a efetividade do processo**: contratos do sistema financeiro da habitação. Curitiba: Juruá, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Favelas e comunidades urbanas: notas metodológicas n. 01 sobre a mudança de aglomerados subnormais para favelas e comunidades urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/favelas-e-comunidades-urbanas-ibge-retoma-termo-historico-para-censos-e-pesquisas/liv102062.pdf/view>. Acesso em: 20 fev. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **ODS 11**. Cidades e Comunidades Sustentáveis. Brasília: Ipea, 2019b. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html#coll\\_11\\_1](https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html#coll_11_1). Acesso em: 20 jul. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **ODS 11**: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Brasília: Ipea, 2019a. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190612\\_cadernos\\_ODS\\_objetivo\\_11.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190612_cadernos_ODS_objetivo_11.pdf). Acesso em: 20 abr. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades; IPEA, 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Brazil-Portuguese.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Tradução de Doralice Barros Pereira e

Sérgio Martins. Primeira versão: início fev. 2006. Disponível em: [http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/02\\_arq\\_interface/1a\\_aula/A\\_producao\\_do\\_espaco.pdf](http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/02_arq_interface/1a_aula/A_producao_do_espaco.pdf). Acesso em: 15 maio 2024.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2011.

LEVIN, Alexandre. **Parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis públicos urbanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

LIBÂNIO, Clarice de Assis. O fim das favelas? Planejamento, participação e remoção de famílias em Belo Horizonte. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 18, n. 37, p. 765-784, set/dez. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/h84pDZ5DyKvWrYwrZhKjnnr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 jun. 2024.

LITSEK, Felipe Cruz Akos. A experiência dos Termos Territoriais Coletivos na promoção de moradia acessível e resistência à mercantilização da terra. **Rev. Eletrônica de Est. Urb. e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 39, p. 26-37, dez. 2019. Disponível em: [http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo\\_pdfs/000/000/305/original/emetropolis39\\_art2.pdf?1580756270](http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo_pdfs/000/000/305/original/emetropolis39_art2.pdf?1580756270). Acesso em: 20 maio 2024.

LITSEK, Felipe Cruz Akos; MASETTO, Lara. Uma Experiência Modelo para o Sul Global: O TTC de Porto Rico, o Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña. **RioOnWatch**, 08 abr. 2023, Políticas. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=63100>. Acesso em: 20 jun. 2024.

LOBATO, Monteiro. **Georgismo ou Comunismo: o imposto territorial**. Campinas: Santo Antonio, 1952. Disponível em: <https://archive.org/details/45000024022-output.o/page/n7/mode/2up>. Acesso em: 20 ago. 2024.

LOCKE, John. **Segundo tratado do governo**. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

MAGÉ (RJ). **Lei Complementar nº 25, de 10 de novembro de 2023**. Dispõe sobre a revisão do Código de Zoneamento em todo território do Município de Magé e dá outras providências. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal, 2023. Disponível em: <https://leis.mage.rj.gov.br/APL/Legislativos/ContLei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/e9e85e841119ca9f88258a67007375db?OpenDocument>. Acesso em: 20 jul. 2024.

MAIA, Doralice Sátyro; MARAFON, Glaucio José. O Programa Minha Casa Minha Vida: habitação e produção do espaço urbano em diferentes escalas e perspectivas. Apresentação. In: MAIA, Doralice Sátyro; MARAFON, Glaucio José (Orgs.). **O Programa Minha Casa Minha Vida: habitação e produção do espaço urbano em diferentes escalas e perspectivas**. 1. ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2020. p. 7-18.

MÂNICA, Fernando. **Instituições do Terceiro Setor: um guia para compreender as denominações, formas jurídicas e certificações das entidades sem fins lucrativos no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MANSUR, Rafaela. Brasil tem déficit habitacional de mais de seis milhões de domicílios; veja ranking de estados. **G1**, Belo Horizonte, 21 jun. 2024, Minas Gerais. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2024/06/21/brasil-tem-deficit-habitacional-de-mais-de-seis-milhoes-de-domicilios-veja-ranking-de-estados.ghtml>. Acesso em: 15 mar. 2025.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARGUTI, Bárbara. Políticas de habitação. *In*: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu; FAVARÃO, César Bruno (Orgs.). **A nova agenda urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018. p. 119-133. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8380>. Acesso em: 19 mar. 2025.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**. Petrópolis: Vozes, 2011.

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

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARSHAL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MASTRODI, Josué; ALVES, Ederson dos Santos. A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 27-49. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23262>. Acesso em: 20 abr. 2024.

MAYRINK, Priscilla; FIDALGO, Tarcyla. Termo Territorial Coletivo, Parte 1: conhecendo a ideia e as possibilidades para favelas. **RioOnWatch**, 20 ago. 2018, #olhonagentrificação. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=35408>. Acesso em: 14 dez. 2024.

MEGALI NETO, Almir. **O impeachment de Dilma Rousseff perante o Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Expert, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil**: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MIRANDA, Jorge. Os direitos fundamentais – sua dimensão individual e social. *In*: PIOVESAN, Flavia (Org.). **Doutrinas essenciais de direitos humanos**. Vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 507-520.

MOTA, Maurício; MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **Direito à moradia e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. Direito humano-fundamental à moradia à luz da dignidade da pessoa humana: tutela normativa e políticas públicas urbanas. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 04, p. 2104-2133. 2023. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/81480/49133>. Acesso em: 05 abr. 2024.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade**: anotações à Lei nº 10.257/2001. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

NAVES NETO, Ronan Cardoso; CARDOSO, Marina Araújo Campos. O Direito à Moradia no Contexto da Pandemia da Covid-19. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA, 9., 2021, Ribeirão Preto. **Anais [...]**. Ribeirão Preto: UNAERP, 2021. p. 297-311. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/2514>. Acesso em: 21 abr. 2024.

NEGRI, Silvio Moisés. Segregação socioespacial: alguns conceitos e análises. **Coletâneas do nosso tempo**, Rondonópolis, v. 8, n. 8, p. 129-153. 2010. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/coletaneas/article/view/108>. Acesso em: 20 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Agenda 2030**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1992. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>. Acesso em: 20 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Comentário Geral nº 4**. 1991. Disponível em: <https://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Comentário Geral nº 7**. 1997. Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/legislacao/internacional/ComentarioGeral7\\_DESC/view](https://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/legislacao/internacional/ComentarioGeral7_DESC/view). Acesso em: 15 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial**. 1965. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1965%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20sobre%20a%20Elimina%C3%A7%C3%A3o%20de%20Todas%20as%20Formas%20de%20Discrimina%C3%A7%C3%A3o%20Racial.%20Adoptada%20e%20aberta>

%20%20C3%A0%20assinatura%20e%20ratifica%C3%A7%C3%A3o%20por%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20da%20Assembleia%20Geral%20106%20(XX)%20de%2021%20de%20dezembro%20de%201965.pdf. Acesso em: 18 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias**. 1990. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1990%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20sobre%20a%20Protec%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Direitos%20de%20Todos%20os%20Trabalhadores%20Migrantes%20e%20suas%20Fam%C3%ADlias,%20a%20resolu%C3%A7%C3%A3o%2045-158%20de%2018%20de%20dezembro%20de%201990.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres**. 1979. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/innocenti/brazil/convencao-sobre-eliminacao-de-todas-formas-de-discriminacao-contras-mulheres>. Acesso em: 18 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 20 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos**. 1996. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/legislacao/internacional/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>. Acesso em: 09 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos**. 1976. Disponível em: [https://www5.pucsp.br/ecopolitica/documentos/cultura\\_da\\_paz/docs/declaracao\\_vancouver.pdf](https://www5.pucsp.br/ecopolitica/documentos/cultura_da_paz/docs/declaracao_vancouver.pdf). Acesso em: 10 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração e Programa de Ação de Viena: Conferências Mundial sobre Direitos Humanos**. 1993. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento**: adotada pela Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas. 1986. Disponível em: <https://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Declara%C3%A7%C3%A3o-sobre-o-Direito-ao-Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração sobre Raça e Preconceitos Raciais**. 1978. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1978%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Ra%C3%A7a%20e%20Preconceitos%20Raciais.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 12 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Dia Mundial da Habitação: ONU pede prioridade para assentamentos informais. **Nações Unidas Brasil**, 5 out. 2020, Notícias. 2020b. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/94097-dia-mundial-da-habita%C3%A7%C3%A3o-onu-pede-prioridade-para-assentamentos-informais>. Acesso em: 10 mar. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada**. Assembleia Geral. 2020a. Disponível em: <https://docs.un.org/es/A/HRC/43/43>. Acesso em: 10 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Nova Agenda Urbana - Habitat III**. 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966a. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos**. 1966b. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. 1989. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20169.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

ORIGEM do projeto Termo Territorial Coletivo. 2022. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/604bd897618ad1188169cd5a/t/62f6760877ea216298d11ee9/1660319255159/2022-08-01+Origem+do+Projeto+TTC.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2024.

PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia**: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

PARISSE, Lucien. **Favelas do Rio de Janeiro**: evolução - sentido. Rio de Janeiro: Cadernos do CENPHA, 1969.

PENALVA, Ângela Moulin Simões. **Política urbana no contexto federativo brasileiro**: aspectos institucionais e financeiros. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2017.

PELUSO, Cezar. **Código Civil comentado**: doutrina e jurisprudência. Lei nº 10.406 de 10.01.2002. 18. ed. Barueri: Manole, 2024.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**: introdução ao direito civil constitucional. 7.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

POLÍCIA FEDERAL – PF. **Relatório Final**. Inquérito Policial nº 2023.0059871-SR/PF/RJ. Inq n.º 4954/DF. 2024. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/03/relatorio-PF-caso-Marielle-24mar2024.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2024.

RANGEL, Natalia Fonseca de Abreu. O esvaziamento do conceito de gentrificação como estratégia política. **Cadernos NAUI**, Florianópolis, v. 4, n. 7, p. 39-57, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://nauui.paginas.ufsc.br/files/2016/06/O-esvaziamento-do-conceito-de-gentrificacao.pdf>. Acesso em: 20 maio 2024.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano**: o caso da regularização fundiária no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2021.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Os “Community Land Trusts”: potencialidades e desafios de sua implantação nas cidades brasileiras. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 609-630. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/40091/33510>. Acesso em: 20 jun. 2024.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Parecer jurídico sobre legislação brasileira em relação ao instrumento TTC, preparado para o Lincoln Institute of Land Policy**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://comcat.org/wp-content/uploads/2018/08/2018-04-Parecer-juridico-TTC-por-Tarcyla-Fidalgo-LILP.pdf>. Acesso em: 02 maio 2024.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; ALGOED, Line; HERNÁNDEZ-TORRALES, María E.; DEL VALLE, Lyvia Rodríguez; MORALES, Alejandro Cotté. Community Land Trusts in informal settlements: adapting features of Puerto Rico’s Caño Martín Peña CLT to address land insecurity in the favelas of Rio de Janeiro, Brazil. *In*: DAVIS, John Emmeus; ALGOED, Line; HERNÁNDEZ-TORRALES, María E. (Eds.). **On Common Ground**: international perspectives on the Community Land Trust. 1. ed. Madison: Terra Nostra Press, 2020. p. 211- 235. Disponível em: [https://catcomm.org/wp-content/uploads/2020/06/On-Common-Ground-Chapter\\_12.pdf](https://catcomm.org/wp-content/uploads/2020/06/On-Common-Ground-Chapter_12.pdf). Acesso em: 20 ago. 2024.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; ANTÃO, Renata Cristina do Nascimento. O Termo Territorial Coletivo como alternativa emancipatória à aplicação da propriedade privada clássica: uma mudança de perspectiva. *In*: COUTINHO, Diogo R.; PROL, Flávio Marques; UNGARETTI, Débora; MIOLA, Iagê Z.; FERRANDO, Tomaso (Orgs.). **Propriedades em transformação 2**: expandindo a agenda de pesquisa. São Paulo: Blucher, 2021. p. 187-209. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-details/07-22466>. Acesso em: 20 jun. 2024.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; LITSEK, Felipe Cruz Akos. Construindo caminhos para o direito à cidade a contribuição do Termo Territorial Coletivo. *In*: ARRIETA, Luis Bonilla Ortiz (Coord.). **El derecho a la ciudad frente a los desafíos actuales**. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2021. p. 107-118. Disponível em: [https://static1.squarespace.com/static/604bd897618ad1188169cd5a/t/61aa8482c932dd0babc66710/1638565014300/V2\\_Desigualdades-urbanas\\_CuadN2+%281%29.pdf](https://static1.squarespace.com/static/604bd897618ad1188169cd5a/t/61aa8482c932dd0babc66710/1638565014300/V2_Desigualdades-urbanas_CuadN2+%281%29.pdf). Acesso em: 20 ago. 2024.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; LITSEK, Felipe Cruz Akos. Novos olhares sobre a Lei 13.465/17: potencialidades no fortalecimento das comunidades através dos Termos Territoriais Coletivos. **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 1-20. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/31968/26785>. Acesso em: 04 jun. 2024.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; LITSEK, Felipe Cruz Akos; AVELAR, Clarissa Saporì; FURTADO, Martim Ferraz Costa. Experiências Internacionais de Community Land Trusts e lições para a implementação do modelo no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 24, p. 1-28. 2022. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/71113/5480>. Acesso em: 20 ago. 2024.

RIO DE JANEIRO (RJ). **Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024**. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal, 2024. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/LC270M.PDF>. Acesso em: 06 fev. 2025.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A cidade como direito. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 11, n. 245, ago. 2007. Disponível em: <https://revistes.ub.edu/index.php/scriptanova/article/view/1360>. Acesso em: 19 mar. 2025.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise**, Brasília, v. 12, p. 199-210, fev. 2006. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4507/1/bps\\_n.12\\_constru%c3%a7%c3%a3o.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4507/1/bps_n.12_constru%c3%a7%c3%a3o.pdf). Acesso em: 05 maio 2024.

ROLNIK, Raquel. Direito à Moradia. **Repositório do Conhecimento do IPEA**, v. 6, n. 51, p. 1-2, jun. 2009. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8264/1/Direito%20%c3%a0%20moradia.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

ROMANELLI, Luiz Claudio. **Direito à moradia à luz da gestão democrática**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2007.

ROOHDE, Beatriz. Florianópolis lidera ranking de apartamentos vagos em SC, com quase 15 mil imóveis. **ND+**, Florianópolis, 08 set. 2024, Economia. Disponível em: <https://ndmais.com.br/economia/florianopolis-lidera-ranking-de-apartamentos-vagos-em-santa-catarina-com-mais-de-14-mil/>. Acesso em: 15 mar. 2025.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

SAÉZ, Horácio Capel. Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español. **Revista de Geografia**, v.8, n.12, p. 19-56. 1974. Disponível em: <https://www.raco.cat/index.php/RevistaGeografia/article/view/45880/56672>. Acesso em: 21 maio 2024.

SANDRE, Leonardo. Conheça a maior favela de palafitas da América Latina, no litoral de SP. **Gazeta de S. Paulo**, São Paulo, 16 fev. 2025, Curiosidades. Disponível em: <https://www.gazetasp.com.br/gazeta-mais/curiosidades/favela-palafitas-santos-desafios/1151139/>. Acesso em: 27 fev. 2025.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. dos. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998**. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2814/1/td\\_0654.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2814/1/td_0654.pdf). Acesso em: 21 maio 2024.

SÃO JOÃO DO MERITI (RJ). **Lei Complementar nº 205, de 14 de dezembro de 2021**. Institui o Plano Diretor do Município de São João de Meriti, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, da Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, e da Lei Orgânica Municipal de São João de Meriti. São João do Meriti: Prefeitura Municipal, 2021. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/604bd897618ad1188169cd5a/t/62e19075e51b35156f425bc/b/1658949750927/Plano+Diretor+SJM+-+grifado.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2025.

SARAIVA, Alexia. ONU-Habitat: população mundial será 68% urbana até 2050. **Nações Unidas Brasil**, Brasília, 1º jul. 2022, Notícias. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/188520-onu-habitat-popula%C3%A7%C3%A3o-mundial-ser%C3%A1-68-urbana-at%C3%A9-2050#:~:text=No%20ritmo%20atual%20a%20estimativa,crescer%20para%2068%25%20at%C3%A9%202050>. Acesso em: 15 mar. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em Matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC**, Belo Horizonte, v. 2, n. 8, p. 55-92, out./dez. 2008.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito à cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Polis, 1999.

SAULE JÚNIOR, Nelson; RODRIGUEZ, Maria Elena. Direito à moradia. *In*: LIMA

JÚNIOR, Jayme Benvenuto; ZETTERSTRÖM, Lena (Orgs.). **Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada**. Rio Grande do Sul: Edições Loyola, 2002. p. 109-160.

SILVA, Carolina Ferreira; GAIO, Daniel. Desafios para o fortalecimento das zonas especiais de interesse social. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, v. 24, n. 40, p. 77-91, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>. Acesso em: 05 jul. 2024.

SILVA, Luciana Vieira Cardoso da Silva. **Programa Minha Casa Minha Vida e a transição para o Programa Casa Verde e Amarela: uma análise crítica**. 2023. 110 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2023. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/28297/Luciana%20Vieira%20-%20Disserta%20a7%20a3o%20de%20mestrado%20com%20os%20ajustes%20 finais%202023%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 jun. 2024.

SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas públicas e administração democrática. **Sequência**, Florianópolis, v. 33, n. 64, p. 57-84, jul. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2012v33n64p57/22465>. Acesso em: 27 fev. 2025.

SIQUEIRA, Breno; BRITO, Vinícius. Censo 2022: 87% da população brasileira vive em áreas urbanas. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 14 nov. 2024, Editorial. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41901-censo-2022-87-da-populacao-brasileira-vive-em-areas-urbanas#:~:text=Segundo%20o%20Censo%20Demogr%C3%A1fico%202022,%25%20estavam%20em%20%C3%A1reas%20rurais>. Acesso em: 15 mar. 2025.

SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. Tradução de Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SOARES, Bernardo Nascimento. **Cidade, comum urbano: contradição, conflito e contestação na produção social da terra e da moradia**. 2021. 232 f. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/604bd897618ad1188169cd5a/t/61fd588f1a10b527f92f8cc2/1643993287315/SOARES%2C+Bernardo.+Comuns+Urbanos.+Tese.+Prourb%2C+2021.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

SOTTO, Debora. Redescobrimo o direito de superfície através dos Community Land Trusts: alternativas para a realização do direito à moradia adequada no Brasil. *In*: VIEIRA, Bruno Soeiro (Org.). **Instrumentos Urbanísticos e sua (in)efetividade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 157-174.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SOUZA, Sílvio Capanema de. **A lei do inquilinato comentada artigo por artigo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SPINK, Mary Jane Paris; SILVA, Sandra Luiza Assis; MARTINS, Mário Henrique da Mata; SILVA, Simone Borges da. O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade. **Psicologia: ciência e profissão**, Brasília, v. 40, p. 1-14. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/fCt3qfskYJP57ZwvjSCMMYw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 abr. 2024.

STEIN NETO, Ataulfo Alves. A ilegalidade na produção do espaço urbano. *In*: CALIXTO, Maria José Martinelli Silva (Org.). **O espaço urbano em redefinição: cortes e recortes para a análise dos entremeios da cidade**. Dourados: Editora da UFGD, 2008. p. 147-191.

TAMIETTI, Gabriel. Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios. **Fundação João Pinheiro**, 24 abr. 2024, Notícias. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios/>. Acesso em: 10 dez. 2024.

TARTUCE, Flavio. **Manual de Direito Civil: volume único**. 11. ed. Rio Janeiro: Método, 2021.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Campos dos Goytacazes, v. 6, n. 6, p. 101-119, jun. 2005. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/items/c56ed497-457c-4e52-83df-9a29124177c9>. Acesso em: 17 abr. 2024.

TRAGÉDIA no Morro do Bumba: 13 anos depois, famílias ainda vivem em local de risco e à espera da entrega de casas. **Portal G1**, Rio de Janeiro, 21 jun. 2023, Profissão Repórter. Disponível em: <https://g1.globo.com/profissao-reporter/noticia/2023/06/21/tragedia-no-morro-do-bumba-13-anos-depois-familias-ainda-vivem-em-local-de-risco-e-a-espera-da-entrega-de-casas.ghtml>. Acesso em: 26 fev. 2025.

TTC – Termo Territorial Coletivo. **O Termo Territorial Coletivo e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. 2022. Disponível em: <https://www.termoterritorialcoletivo.org/biblioteca-termo-territorial-coletivo/o-termo-territorial-coletivo-e-os-objetivos-do-desenvolvimento-sustentvel>. Acesso em: 14 abr. 2024.

UNIÃO EUROPEIA – UE. **Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia**. 2000. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf). Acesso em: 14 abr. 2024.

UNIÃO EUROPEIA – UE. **Tratado de Lisboa**. 2007. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2007.306.01.0001.01](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2007.306.01.0001.01).

POR&toc=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC. Acesso em: 14 abr. 2024.

VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. *In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 75-103. Disponível em: <https://labcs.paginas.ufsc.br/files/2011/12/16.-VAINER-C.B.-P%C3%A1tria-empresa-e-mercadoria.pdf>. Acesso em: 07 maio 2024.*

VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José M.; LOBATO, Lenaura. Policy analysis in Brazil: the state of the art. *In: VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José M.; LOBATO, Lenaura (Ed.). **Policy analysis in Brazil**. Bristol: Policy Press at University of Bristol, 2013b. p. 1-12.*

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

VALLADARES, Lúcia Prado. **Passa-se uma casa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

VEIGA, Edison. Escravo ou escravizado? O debate que reflete mudança de como Brasil enxerga a escravidão. **A Gazeta [online]**, 20 nov. 2024, Mundo. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/mundo/escravo-ou-escravizado-o-debate-que-reflete-mudanca-de-como-brasil-enxerga-a-escravidao-1124>. Acesso em: 25 fev. 2025.

VIEIRA, Paulo Gonçalves Lins; PINHEIRO, Andrea Mattos. **Cooperativismo passo a passo**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

XAVIER, Getúlio. Sete anos depois, investigações terminam, mas caso Marielle segue sem desfecho. **Carta Capital**, Rio de Janeiro, 14 mar. 2025, Política. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/sete-anos-depois-investigacoes-terminam-mas-caso-marielle-segue-sem-desfecho/>. Acesso em: 15 mar. 2025.

WELTER, Izabel Preis; CASTRO, Matheus Felipe de. A aplicabilidade e eficácia do direito fundamental e social à moradia. **Unoesc International Legal Seminar**, Joaçaba, v. 3, n. 1, p. 31-46. 2014. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/uils/article/view/4433/3404>. Acesso em: 25 jun. 2024.