

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DANIELE REGINA PONTES

DIREITO À MORADIA: ENTRE O TEMPO E O ESPAÇO DAS APROPRIAÇÕES

CURITIBA

2012

DANIELE REGINA PONTES

DIREITO À MORADIA: ENTRE O TEMPO E O ESPAÇO DAS APROPRIAÇÕES

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná como requisito parcial para a obtenção do Título de Doutora em Direito.

Orientador:  
Prof. Tit. Dr. José Antônio Peres Gediel.

CURITIBA

2012

P814d

Pontes, Daniele Regina

Direito à moradia: entre o tempo e o espaço das apropriações /  
Daniele Regina Pontes; orientador: José Antônio Peres Gediel. –  
Curitiba, 2012.  
213 f.

Bibliografia: f. 202-213.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de  
Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito,  
Curitiba, 2012.

1. Direito à moradia. 2. Políticas públicas. 3. Política  
habitacional. 4. Direito de propriedade I. Gediel, José Antônio  
Peres. II. Título.

CDU 347.254

**Catálogo na Fonte UFPR – Sistema de Bibliotecas - SIBI**  
**Bibliotecária: Paula Carina de Araújo CRB 9/1562**



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
Programa de Pós-graduação em Direito

## PARECER

A Comissão Julgadora da Tese apresentada pela doutoranda **Daniele Regina Pontes**, sob o título **DIREITO À MORADIA: ENTRE O TEMPO E O ESPAÇO DAS APROPRIAÇÕES**, após arguir a candidata e ouvir suas respostas e esclarecimentos, deliberou aprová-la por unanimidade de votos, com base nas seguintes notas atribuídas pelos Membros:

Prof. Dr. Luís Fernando Lopes Pereira - 10,00 (dez inteiros)

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Liana Maria da Frota Carleial - 10,00 (dez inteiros)

Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira - 10,00 (dez inteiros)

Prof. Dr. José Antônio Peres Gediel - 10,00 (dez inteiros)

Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira - 10,00 (dez inteiros)

Em face da aprovação, deliberou, ainda, a Comissão Julgadora, na forma regimental, opinar pela **concessão do título de Doutor em Direito à candidata Daniele Regina Pontes**.

É o parecer.

Curitiba, 3 de agosto de 2012.



## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal do Paraná, especialmente ao Programa de Pós-Graduação em Direito e ao CNPq, pela oportunidade de realizar a pesquisa aqui apresentada.

Ainda, sem dúvida, para minha sorte, no percurso da pesquisa, não caminhei sozinha. Várias foram as minhas companhias, cada uma dedicando, a seu modo, atenção especial a uma parte da minha vida.

Inicio os agradecimentos por aquele que me deu o suporte intelectual e acadêmico, e, muito mais que isso, para aquele que foi mais que meu orientador, foi um grande amigo, companheiro durante todo o caminho da minha formação na pós-graduação. Ao meu querido professor-orientador, José Antonio Peres Gediel, que eu estimo e admiro profundamente pelo professor, profissional e pessoa que é, por me fazer acreditar, pelo seu exemplo, que é absolutamente possível estar na academia sem se desligar do mundo concreto e da responsabilidade com este mundo, meu carinho e meu mais sincero obrigado!

Também à minha Antônia querida, que me estendeu a mão de forma absolutamente generosa, nem sei como te agradecer! Obrigada é pouco.

Aos meus professores do Doutorado, em especial à Aldacy Rachid Coutinho, Abili Castro de Lima, Ricardo Marcelo Fonseca, Osório, Katia Kozicki, Cesar Antonio Serbena, Fabrício Tomio, Paulo Roberto Nalin, Eroulths Cortiano Junior, agradeço a oportunidade de cursar as disciplinas e de conviver com vocês nos seminários, congressos e atividades da Pós.

Agradeço aos meus queridos professores da banca, Luis Fernando, Liana, Tomás e João Whitaker, que são referências fundamentais em meus estudos.

Agradeço também à formação contínua com professores e colegas dos dois Núcleos de Pesquisa em que estive presente durante todo o período da pós-graduação, ao Virada de Copérnico, com especial agradecimento ao Professor Luiz Edson Fachin e ao Direito Cooperativo e Cidadania, grupo de tantos anos e tantos amigos que na falha da minha memória. Além do Professor Gediel, agradeço ao Eduardo Harder, Eduardo Faria, Paulinho Opuzka, Giovanna, Sabrina, Pazello e Felipe, estendendo a todos os demais que por lá passaram o meu afeto. Sem dúvida, a minha formação esteve

totalmente relacionada às atividades de pesquisa e de extensão realizadas nesses dois grandes espaços de aprendizagem contínua.

Ao meu espaço de formação e vida coletiva profissional, uma vez que experimentei na prática várias espécies de cooperação, à Ambiens Sociedade Cooperativa e aos respectivos ambiencitos, meus colegas de trabalho e de vida, Ricardo, Josias, Alexandre, Anna, Maurício, Cynthia, Pati, Ramon, Abner, Fabiano, Débora, Letícia, Ste, Simone, Aline, Marcos, Zé Rodrigues, Yole, André, Bia, Michelli, Will, Laurinha, Rô, Artur, Renata, Angelinha e Fernanda.

Agradeço também aos meus amigos queridos, colegas professores, alunos que garantiram momentos importantes durante este trajeto: Cynthia Passos, Noêmia, Eros, Maria Helena, Felipe Bley, Ledo, Juliana Pondé, Estefania Barbosa, Chico, Thaísa e Saulo, Ilton, Julieta, Berberi, Maíra, Ozias, Marcelo Conrado, Alessandra Back, Daniel Hachen, Ana Cláudia Finger, Maria Cecília Afornalli, Ada, Adriana Schier, Larissa Ramina, Luciana, Marília e Sissi, Djenane, Emily, Gislene Pereira, Rosa Moura, Thiago Hoshino, Frederico Glitz, Daniel Gaio, Anne e Elaine, Eneida, Rômulo, Franco, Michele, Silvinha, Diogo, Maria Eugênciã,

À minha grande família composta por todos do Ricardo, especialmente a Glória e a Marianna (cunhada e irmã pequena) que me acolheram em casa, ao Zé Henrique, sempre meu professor, aos Bardini, todos, representados aqui pela Camila, a Vó Tetê, Dinda, Carol e Thi.

À minha pequena família, Velhos, Gu e Camila, Ste e Lê, Ale e João. Não conseguiria fazer qualquer coisa sem vocês, meus grandes amores.

Por fim, ao meu amor ... Ricardo!

## RESUMO

Os sinais da desconexão entre a efetivação da moradia, no sentido de condição de coexistência habitada por significações múltiplas de realização da vida e, o anúncio do levantamento de um sem número de paredes e telhados localizados em algum lugar, que pode ser lugar nenhum, mais vazios de significado por talvez se apresentarem apenas como o lugar de um, é que deram ao trabalho o tom da preocupação e do objeto da pesquisa. Apartar a construção de casas ou as soluções construtivas de moradia da necessidade de realização de uma vida concreta, que reclama mais que abrigo, além de evidentemente reclamar abrigo e certo conforto, significaria abandonar a substância do direito anunciado. O prenúncio da política pública habitacional ancorada no direito, como promessa de inversão do legado da ausência estatal ou das ações equivocadas do passado permite, no mínimo, disposição para o enfrentamento das velhas questões proprietárias e das mais novas questões urbanas. Entre isso e aquilo estão o presente da política e a peleia que constrange o discurso jurídico a encostar na prática que, sem pretensões generalistas, reclama o olhar sobre aquilo que se apresenta como demanda concreta e muitas vezes particular, constituída sobre sentidos de pertencimento e sobre modos de compartilhamento, cooperação e realização de ações coletivas. Reivindicar a tutela do direito, fundada em tal reconhecimento pode, em certa medida, facilitar as reaproximações entre terra e casa, possibilitando que a moradia seja compreendida em seu sentido complexo de identidade, acolhimento e vida.

Palavras-chaves: Direito à moradia. Cidade. Cooperação. Política habitacional.

## RESUMEN

Los signos de la falta de conexión entre la vivienda actual, en el sentido de la condición de convivencia habitados por múltiples significados de la vida y el logro, el anuncio del levantamiento de una serie de paredes y techos ubicados en alguna parte, que puede ser lugar alguno, más vacíos de importancia por quizá se presentaren sólo como el lugar de uno, fue lo que dio el tono de preocupación y el objeto de la investigación. Separar la construcción de casas o las soluciones constructivas de morada de la necesidad de realización de una vida concreta, que pide más que un techo, mas allá de por supuesto reclamar un poco de comodidad y refugio, significaría abandonar la sustancia de la ley anunciada. El presagio de la política de vivienda pública anclada en la ley, como promesa de revertir el legado de la ausencia de Estado o de acciones equivocadas del pasado permite, al menos, disposición para enfrentamiento de las viejas cuestiones de propiedad y das más nuevas cuestiones urbanas. Entre eso y aquello están el presente de la política y la pelea que limita el discurso jurídico de tocar en la práctica que, sin pretensiones generalistas, llama la atención sobre aquello que se presenta como una demanda concreta y muchas veces particular, constituida sobre los sentidos de pertenencia y de formas de intercambio, cooperación y realización de acciones colectivas. Reivindicar la autoridad de la ley, sobre la base de ese reconocimiento puede, en cierta medida, facilitar acercamientos entre la tierra y la casa, permitiendo que la vivienda sea comprendida en su sentido más complejo de la identidad, la aceptación y la vida.

Palabras clave: Derecho a la vivienda. La cooperación de la ciudad. Política de vivienda.

## ABSTRACT

The signs of disconnection between the dwelling accomplishment, in the way of a coexistence's condition, filled with multiple meanings of life achievements and, the announcement of an untold number of walls and roofs located somewhere, that can be nowhere, meaningless maybe because they are a place for one, that's what gave the preoccupation's tone and the object to this research. To segregate the construction of houses or the habitation constructive solutions from the need of a concrete life goal that claims more than a shelter, evidently beyond claiming for a shelter and some well-being, it means to abandon the essence of the announced right. The prognostic of the habitation's public policy that relies in Law as a promise of legacy inversion due to the government absence or the equivocated actions from the past allows, at least, mood to confront the old proprieties' matters and the more recent urban issues. Between this and that are the nowadays politics and the tussle that constrains the legal speech to lean to the tendency that, without generalist pretensions, claims the attention over what is being showed as a concrete demand and, many times particular, formed over the feelings of belonging and over the sharing manners, cooperation and realization of collective actions. Claim for the law protection, based on such recognition may, in certain way, facilitate rapprochements between land and home, allowing the housing to be understood in its complex sense of identity, refuge and life.

Key-words: Housing rights. City. Cooperation. Housing policy.

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
2	<b>TERRA: O ESPAÇO DAS APROPRIAÇÕES</b> .....	21
2.1	APROPRIAÇÕES DA TERRA NO DIREITO BRASILEIRO .....	21
2.2	TERRA E ESPAÇO URBANO: MOVIMENTOS DE SIGNIFICAÇÃO.....	44
2.3	DIREITO E PROPRIEDADE: O PÚBLICO INDIVIDUAL E O PRIVADO COLETIVO.....	65
3	<b>A CASA E A POLÍTICA</b> .....	72
3.1	OS SENTIDOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE MORAR .....	72
3.2	O PRESENTE DA POLÍTICA .....	92
3.3	HIATO: A POLÍTICA PÚBLICA ENTRE O UNIVERSALISMO E O COLETIVISMO .....	106
4	<b>DIREITO: APARENTE SEGURANÇA DE MORAR</b> .....	117
4.1	A REGULAÇÃO DA MORADIA.....	117
4.2	AQUISIÇÃO DA CASA: GARANTIA SEM GARANTIAS .....	144
4.3	O TEMPO DA VIDA E O TEMPO DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA.....	157
5	<b>DIREITO DE MORAR: EXPRESSÕES DO COLETIVO</b> .....	172
5.1	DESCONTINUIDADES DA ORDEM PRIVATISTA .....	172
5.2	MECANISMOS JURÍDICOS DE SATISFAÇÃO DO DIREITO À MORADIA .	184
5.3	MOVIMENTOS E RESISTÊNCIA: HORIZONTES COLETIVOS DO DIREITO DE MORAR .....	189
6	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	198
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	202

## 1 INTRODUÇÃO

Em meio à retomada dos programas públicos habitacionais<sup>1</sup> no Brasil e dos incentivos aos financiamentos para a aquisição da “casa própria”, paralisados há mais de duas décadas, quando encerradas as atividades do Sistema Financeiro de Habitação, criado pela Lei 4380 em 1964, e operado pelo extinto Banco Nacional de Habitação – BNH, a moradia, direito reconhecido na Constituição de 1988<sup>2</sup>, em novo contexto, acende as reflexões e os debates <sup>3</sup> acerca da complexa gama de elementos que perfazem a sua efetivação e dos direcionamentos propostos e observados nos objetivos e na concretização da política pública, direcionada à minimização dos efeitos relativos à tardia inserção da moradia como “questão social”<sup>4</sup> no rol das “preocupações” de Estado.

A terra, o espaço, a urbanização, a casa, os espaços públicos, os modos de viver, os sentidos da apropriação e suas dimensões simbólicas, a política pública, a oficialidade e a regularidade, as estruturas burocráticas responsáveis pela garantia de direitos, os agentes operadores e os demandantes da política habitacional<sup>5</sup>, sem prejuízo da existência de tantos outros elementos<sup>6</sup>, conformam a necessária leitura sobre o que se tem realizado e como ocorre a concretização do direito à moradia, sempre que considerada a sobreposição dos tempos e das estruturas que submetem a população mais fragilizada, diante da necessidade, às formalidades do acesso ao referido direito e afirmam determinada conformação de poder nas relações sociais.

<sup>1</sup> Os Programas Públicos referidos são o “Minha Casa Minha Vida - MCMV”, regulamentado pela Lei Federal n. 11997, de 2011, e o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC”, ambos com ações direcionadas à moradia, estando o primeiro relacionado à construção e requalificação de casas e o segundo voltado aos programas de urbanização de favelas e aporte de infraestrutura urbana.

<sup>2</sup> O direito à moradia foi incluído como direito social no art. 6º da Constituição, via Emenda Constitucional n. 26/2000.

<sup>3</sup> Essa observação pode ser objetivamente verificada na criação do Ministério das Cidades em 2003, bem como nas Conferências das Cidades realizadas na esfera federal, estadual e municipal e, ainda, nas legislações que entraram em vigor na primeira década deste século. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=46&Itemid=77](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=46&Itemid=77)>. Acesso em: 10 de novembro de 2010.

<sup>4</sup> A expressão é utilizada no sentido exposto na obra do autor Nabil Bonduki. BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. 4 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

<sup>5</sup> Considerados os movimentos e as organizações sociais que atuam na coordenação das demandas referentes à habitação e a outras questões sociais da cidade.

<sup>6</sup> Tal como pode ser observado nas estreitas relações estabelecidas entre trabalho, gênero e apropriação da terra e do espaço.

Nos tempos e nas estruturas podem ser observados os mecanismos que institucionalizaram a forma de apropriação de terras e as possibilidades de sua ocupação, bem como os meios de aquisição e a manutenção dos bens, reconhecidos e legitimados em certa organização oficial.

A institucionalização de determinadas práticas e as estruturas de poder de cada período no país, que refletiram a dinâmica político-econômica, foram significativas para as condições experimentadas no atual contexto de mobilização de esforços para a concretização de uma política de habitação.

Esse processo subsidia e justifica a inserção de tal política, os efeitos dos percursos realizados até se chegar ao déficit habitacional<sup>7</sup> e às condições de moradia e periferização presentes nas cidades brasileiras. É diante desse estado de coisas e da necessidade de se dar resposta a uma gama diversa de interesses e de diferentes interessados<sup>8</sup> que vêm sendo formuladas as ações no sentido da contenção do déficit e de sua respectiva redução, ainda que a forma ou os modelos adotados para tanto possam ser objeto de críticas.<sup>9</sup>

O olhar mais atento ao conjunto de ações previstas nos programas e na política habitacional passa necessariamente pelos objetivos traçados pelo governo,

<sup>7</sup> De acordo com os dados divulgados pela Fundação João Pinheiro, com pesquisa realizada entre os anos 2000 e 2005, utilizando como base de dados a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, do IBGE, o déficit habitacional em 2005 era de aproximadamente 7, 903 milhões de moradias, sendo que na área urbana o número chegava a 6.414 milhões. Ainda, conforme dados apresentados pelo Ministério do Planejamento, 1,96 milhão de domicílios estão localizados em favelas. <http://www.brasil.gov.br/pac/investimentos/por-aco/es/social-urbana/deficit-em-habitacao/view>. O Censo, realizado pelo IBGE em 2010, apresenta a situação atual do déficit, que está em 5,8 milhões de moradias, sendo que aproximadamente seis milhões de domicílios, entendidos no direito como - unidades imobiliárias, residências, construções, prédios -, estão vagos. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/> Acesso em: 08/09/2011.

<sup>8</sup> A política habitacional move diferentes agentes. Além dos demandantes de moradia, o mercado, representado pelo setor imobiliário, pelos proprietários de terras, pelas instituições financeiras, dentre outros agem movidos por interesses que não são necessariamente convergentes, mas que estão relacionados à política pública.

<sup>9</sup> Conforme demonstra a obra coordenada por João Whitaker, sobre pesquisa realizada pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos – LABHAB/FAUUSP, referente ao atual estado da política habitacional, ainda que a existência de uma ação coordenada supere a anos de silêncio estatal, é necessário compreender em termos tal política está sendo proposta. Nesse sentido, explicita o autor “A pesquisa que embasou a elaboração desta publicação foi iniciada em 2010 e partiu de uma inquietação: no bojo de um ciclo de crescimento econômico bastante sólido, que implica uma intensa atividade da construção civil na área habitacional, estão sendo construídos nas nossas cidades prédios e mais prédios sem qualquer critério. Novos bairros crescem no Brasil afora em meio a uma espécie de euforia construtiva, mas não parece haver o cuidado necessário com a qualidade urbana resultante, a injustiça social que as nossas cidades produzem, tampouco os impactos desse crescimento sobre o meio ambiente.” FERREIRA, J. S. W. (coord.) **Produzir casas ou construir cidades: desafios para um novo Brasil urbano**. São Paulo: FUPAM, 2012. Sobre a leitura crítica da política pública de cidades atual, ver a obra da autora Ermínia Maricato. MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

tanto em relação ao número de unidades habitacionais a serem construídas ou reformadas e aos valores direcionados aos processos de urbanização como pela atenção aos meios de realização diante dos problemas diagnosticados.

Evidentemente, a solução da moradia no país não está adstrita à mera construção de casas como meio de redução do déficit habitacional. A saída por tal via, sem a consideração da diversidade de fatores que compreendem o tema, ao contrário, pode significar o agravamento das condições já existentes, inclusive se consideradas as medidas já implementadas em outros momentos<sup>10</sup> consideradas, muitas vezes, inadequadas e ineficazes.

A apreciação sobre o conteúdo de realização do direito e de seus limites, considerados, além dos objetivos, os meios utilizados, supõe, também, a observação relativa ao complexo conjunto de normas jurídicas que fizeram parte da construção das determinadas realidades e que permitiram ou potencializaram o constrangimento à concretização do objetivo apontado como fim - a moradia – e, como fim último, a "existência digna".

Se é verdade que se construiu muito<sup>11</sup> e que se superou o marco de mais de vinte anos de total ausência de política habitacional com fartas normas sobre o assunto e com recursos direcionados a esse fim, a política vigente foi, em grande medida, direcionada à construção de paredes e telhados. Elementos essenciais constitutivos do sentido de moradia – a terra, o espaço urbano, os vínculos sociais, o trabalho, o respeito à cultura e aos modos de viver, presentes nos princípios gerais

---

<sup>10</sup> A inadequação, a ineficácia e a ineficiência das medidas utilizadas em programas idos são aqui consideradas do ponto de vista substantivo da concretização da moradia, de modo que não se ignora que políticas públicas e os programas habitacionais possam esboçar ou publicizar objetivos que não correspondem, necessariamente, às intencionalidades relativas à concretização deste direito em específico. Quer-se dizer com isso que, sob a alegação da necessidade de se realizar programa de moradia, evidentemente, outros motivos moveram a construção da política pública pelos caminhos desenhados. Portanto, é possível que o objetivo da política pública não tenha sido atingido, ainda que outros objetivos não publicizáveis tenham sido garantidos.

<sup>11</sup> Os dados precisos não foram disponibilizados pelo Governo Federal, mas, sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, de acordo com o autor João Sette Whitaker Ferreira, "o volume de produção atual decorrente do programa é significativo. Pode-se dizer sem medo que o país há anos não via tal movimentação na construção civil, e nunca certamente tão maciçamente voltada a essas faixas de renda. Segundo alguns dados disponíveis, já são mais de 150 mil unidades habitacionais construídas. As obras contratadas ultrapassam as 500 mil unidades, repartidas entre as faixas de 0 a 3 salários-mínimos (cerca de 55%) e de 3 a 10 (os outros 45%)." FERREIRA, J. S. W. **Perspectivas e desafios para o jovem arquiteto no Brasil. Qual o papel da profissão?** Campinas: Revista Arqtextos, 2011. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/12.133/3950>. Acesso em: 04 novembro 2011. Evidentemente, tal perspectiva considera a ausência de programas estruturais de moradia nos períodos anteriores, pois, se considerado o déficit habitacional, a conclusão sobre a produção habitacional pode ser outra. Até o final da pesquisa, tais dados serão verificados com maior precisão.

da legislação, não foram suficientes para garantir a superação dos velhos marcos da habitação no Brasil, mesmo diante da promessa de efetivação do direito fundamental, verificado nas inúmeras regulações e aparentes avanços promovidos principalmente no pós- Constituição de 1988.

A demanda reprimida de inúmeras décadas sem política pública voltada à habitação produziu uma sensação de resposta do Estado à questão social premente. Mas, passado algum tempo do início das ações, é possível verificar com mais cautela o que efetivamente tem sido realizado e quais mudanças foram efetivamente produzidas.

Nesse sentido, já é possível perceber que um dos direcionamentos da política está focado na ideia de realização de interesses individuais, e que esses interesses, quando postos à prova para a realização do direito fragilizado na política fragmentada<sup>12</sup>, são significativos da impotência do indivíduo perante o seu direito de aproveitar a oferta daquilo que se apresenta como melhor apenas do que o silêncio ou a ausência do Estado.

Assim, ainda que não se desconsiderem a construção de casas, os programas de urbanização de favelas<sup>13</sup> e a possibilidade de acesso aos recursos públicos via organização dos movimentos sociais ou demais organizações, compreendidas pela política pública pela denominação genérica de “entidades”<sup>14</sup>, é possível dizer que essas ações se apresentam, em determinado sentido, como inadequadas, se considerado o conjunto de medidas relativas à provisão habitacional ou residuais, se verificada a garantia de direitos de permanência em áreas já ocupadas.

---

<sup>12</sup> A política habitacional é apresentada de forma complexa. A evidência de tal afirmação pode ser verificada nas inúmeras instâncias que abarcam a sua concretização. Na esfera federal, pelo menos dois ministérios protagonizam os meios para a sua concretização, o Ministério das Cidades e o Ministério do Planejamento. Além disso, ainda devem ser consideradas as ações realizadas nos Estados e Municípios e, a de outras estruturas burocráticas, como é o caso do agente operador ou mediador dos recursos. As fontes de recursos e as regras para sua utilização também são variadas. Tais questões serão expostas com mais detalhamento no percurso do trabalho.

<sup>13</sup> O Programa de Urbanização de Favelas é realizado pelo Ministério de Planejamento e integra o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=2194&cat=264&sec=29> Acesso em: 05 novembro de 2011.

<sup>14</sup> Trata-se do Programa Habitacional Popular “Minha Casa Minha Vida – Entidades”, regido pela Resolução n. 141/2009, que regulamentou a utilização de recursos da União estabelecidos no Art. 17 da MP 459/2009 e do Art. 16 do Decreto n. 6819/2009. Disponível em: [http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=277:a-resolucao-do-novo-credito-solidario-saiu&catid=64:credito-solidario&Itemid=98](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=277:a-resolucao-do-novo-credito-solidario-saiu&catid=64:credito-solidario&Itemid=98) Acesso em: 20 novembro 2011.

Diante dessa percepção e partindo-se da ideia de que morar não é simplesmente habitar, mas estabelecer inúmeros vínculos objetivos de existência, nas mais diferentes esferas da vida, o trabalho pretende, compreendendo o contexto e as condições estabelecidas para a efetivação de um direito reconhecido como fundamental, apontar elementos que se tornam invisíveis diante da propalada grandeza de programas ou dados estatísticos, mas que podem se tornar significativos da qualidade do direito que se pretende garantir.

Nesse sentido, a aproximação dos tempos do Estado e do Direito, que, em regra, não acompanham e não compatibilizam os tempos da necessidade, da existência e do direito de morar, pode, em alguma medida, ser mitigada com a produção de medidas intervenientes e desobstaculizadoras. Tais medidas não são significativas da mudança de compreensão sobre a forma de apropriação, o que significaria dizer a proposta de superação da propriedade privada. Essa afirmação é assim estabelecida não porque se considere impossível a superação de determinado modelo de apropriação, mas porque os marcos da política estão adstritos ao contexto da propriedade moderna.<sup>15</sup>

Tal leitura pode ser também percebida na inflação legislativa que seguiu durante a última década e que promoveu a construção acadêmica e institucional de novos institutos e percepções diferentes sobre velhos instrumentos jurídicos. Mesmo diante de todas as mudanças, a tentativa de segurança jurídica está apoiada na pretensão de aquisição individual de bens nos moldes da propriedade privada.

Pelo conjunto de questões expostas e diante dos desafios referentes à superação do passivo evidente das ausências constantes do Estado, sem outra intenção, como já referido, foi a política mais uma vez direcionada preponderantemente a resolver o problema a partir do foco proposital, voltado ao indivíduo e a sua capacidade limitada, evidentemente, de se manifestar na esfera da institucionalidade, do Estado e do mercado.

A evidência da afirmação relativa às escolhas realizadas nos objetivos da política pública habitacional marca o seu caráter individualizante tratado na esfera restrita daquilo que se convencionou denominar “Minha Casa Minha Vida” ou política da “casa própria” em outros tempos. Repete-se o passado num contexto diferente e,

---

<sup>15</sup> Esse fato é evidenciado em pelo menos dois sentidos: na lógica da política creditícia de financiamento e garantia, como se verificará do Capítulo II da tese, e nos projetos de regularização fundiária que visam à transformação das posses em propriedades.

ainda, supõe-se a universalização das condições de vida e da própria estrutura do Estado. O problema da efetivação da moradia fica contido na entrelinha.

Diante desse contexto, o objeto da pesquisa é a moradia, considerada na perspectiva da realização concreta do direito anunciado, mas compreendendo-se os obstáculos a que está subordinada em virtude da tese de que a política habitacional ancorada na lógica tradicional do direito de visão individualista e com pretensão generalista atua contrariamente à efetividade da complexa gama de garantias que perfazem o direito à moradia, considerados os limites impostos à leitura relativa à sobreposição dos tempos e, portanto, da concepção do espaço, e ao reconhecimento das diversas esferas coletivas que compõem ou podem compor de modo mais significativo a concretização de direitos.

Assim, mudando o sentido do esvaziamento da política pelo apelo ao indivíduo, buscar o tempo da concretização da vida e do direito de morar pela construção coletivista dos meios e das ações realizadas na sua efetivação pode se apresentar como forma mais efetiva de superação de alguns marcos da tradicional forma de resolver a questão da moradia. Essa coletivização pode ser realizada em inúmeras esferas de ação, que podem ser caracterizadas como meios de atingimento de objetivos ou mesmo, em alguns casos, podem ser mais complexos e significativos de escolhas sobre os modos de viver.

Entende-se aqui que a construção da política parte de uma lógica coletiva e que, sustentada por essa leitura, impõe ao próprio Estado outras questões e soluções mais complexas, para além daquelas normalmente formuladas no âmbito da demanda individual. Mais do que isso, a coletivização<sup>16</sup> em diferentes esferas de ação permite o fortalecimento das pretensões e altera a correlação de forças existente entre Estado, mercado e sociedade.

Antes da proposição acerca das escolhas metodológicas da pesquisa, cabe indicar algumas questões epistemológicas que orientaram a análise do estudo proposto. Cabe a identificação respectiva ao lugar-objeto da observação e reflexão e da determinação dos limites da análise, bem como a indicação das proposições

---

<sup>16</sup> O sentido das coletivizações aqui observadas, refere-se as várias possibilidades de compartilhamento inscritas nas relações sociais estabelecidas no território em que se vive, compreendendo-se aqui, para além da moradia no sentido da habitação, os espaços de lazer, culturais, de serviços e de trabalho e as relações que perpassam essas esferas da vida, bem como aquelas que estão mais adstritas às questões pertinentes ao direito.

teóricas que são fundantes do conjunto de ponderações e leituras expostas no trabalho.

Assim, tomo por empréstimo as considerações iniciais de Bourdieu, na obra “Razões práticas: sobre a teoria da ação”, para dizer que escolhi o Brasil como o lugar-objeto e, contrariando em certa medida a perspectiva do autor, a tese fala de um país que quero conhecer melhor e mais profundamente, também porque nasci aqui e porque falo sua língua, ainda que venha estudando bastante sobre ele e esse motivo já fosse suficiente para suscitar a pesquisa.<sup>17</sup>

Essa observação afasta, desde logo, a perspectiva pura do racionalismo proposto por Bourdieu, de modo que não se nega o interesse explícito na compreensão da própria realidade, mais do que isso, entende-se que a inserção em determinado meio produz também as perguntas e respostas do pesquisador. Ao mesmo tempo, o trabalho aproveita a construção do autor acerca dos modelos de espaço social e simbólico na qual é desenvolvida uma filosofia da ciência e da ação que tenha caráter relacional.

A filosofia referida “atribui primazia às relações” e “atualiza as potencialidades inscritas nos corpos dos agentes e na estrutura das ações nas quais eles atuam ou, mais precisamente, em sua relação”. Tal perspectiva rompe com a ideia das “grandes” oposições sociais, dentre elas, “indivíduo/sociedade, individual/coletivo”<sup>18</sup>. Ao mesmo tempo a ideia de disposição, proposta pelo autor, permite a leitura sobre as diferenças que são percebidas relacionalmente e que estão “aparentes” nos *habitus*.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Na obra “Razões práticas: sobre a teoria da ação”, Bourdieu abre seu trabalho explicando o motivo que inspirou a delimitação do objeto de estudo. Diz o autor: “Se eu fosse japonês, acho que não gostaria da maior parte das coisas que os não japoneses escrevem sobre o Japão. Na época em que comecei a me interessar pela sociedade francesa, há mais de vinte anos, reconheci a irritação que sentia pelos trabalhos americanos de etnologia da França na crítica que dois sociólogos japoneses, Hiroshi Minami e Tetsuro Watsuji, tinham feito ao conhecido livro de Ruth Benedict, O crisântemo e a espada. Assim, não vou falar sobre a ‘sensibilidade japonesa’, nem sobre o ‘mistério’ ou sobre o ‘milagre’ japonês. Vou falar de um país que conheço bem, não porque nasci lá nem porque falo sua língua, mas porque pesquisei muito sobre ele: a França. Isso quer dizer que ficarei fechado na particularidade de uma sociedade singular e não direi nada sobre o Japão? Não creio.” Assim, evidentemente, uma vez aberta a delimitação teórico-metodológica desse trabalho com um autor francês, falarei do Brasil, dizendo alguma coisa para além do que aqui está posto. A diferença principal está no reconhecimento, neste caso, dos interesses que motivaram a pesquisa, dentre eles, o estudo aplicado a uma situação particular, próxima a minha própria realidade. BOURDIEU. P. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. 8 ed. Campinas: Papirus, 1996. p. 13.

<sup>18</sup> BOURDIEU. P. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. 8 ed. Campinas: Papirus, 1996. p. 09 -10.

<sup>19</sup> Para Bourdieu o sentido de *habitus* “é o de dar conta da unidade de estilo que vincula as práticas e os bens de um agente singular ou de uma classe de agentes [...]. O *habitus* é esse princípio gerador e unificador que retraduz as características intrínsecas e relacionais de uma posição em um estilo de

Essa idéia de diferença, de separação, está no fundamento da própria noção de espaço, conjunto de posições distintas e coexistentes, exteriores umas às outras, definidas umas em relação às outras por sua exterioridade mútua e por relações de proximidade, de vizinhança ou de distanciamento e, também, por relações de ordem, como acima, abaixo e entre; [...] <sup>20</sup>

A cautela relativa à outra forma de compreensão das relações sociais também se faz presente na observação das obras de Norbert Elias<sup>21</sup>, principalmente no que se refere aos conceitos de tempo, de sociedade e de indivíduo. A contribuição do autor pretende diminuir “os abismos que se abrem entre indivíduo e sociedade” e buscar propostas que não signifiquem sempre e necessariamente a escolha de um a custa do outro. A leitura sobre a complexidade das relações sociais permite a verificação das coexistências na construção dos espaços. <sup>22</sup>

Quanto à questão do espaço, as ideias de Henri Lefebvre, construídas a partir de uma “lógica dialética”, verificáveis de modo mais concreto na obra “O direito à cidade” <sup>23</sup>, permitem um “ponto de partida” que foge a leituras sistêmicas do espaço e da “sociedade urbana” e serve de orientação à compreensão do significado dessa sociedade urbana no Brasil.

O tempo, como questão transversal à propositura da reflexão crítica sobre os temas esboçados na pesquisa, aproveita as contribuições e os sentidos conferidos pela produção de autores brasileiros que explicaram os signos das transições e a leitura dos movimentos hegemônicos. <sup>24</sup>

---

vida unívoco, isto é, em um conjunto unívoco de escolhas de pessoas, de bens, de práticas.”  
BOURDIEU, P. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. 8 ed. Campinas: Papyrus, 1996, p. 21 - 22.

<sup>20</sup> BOURDIEU, P. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. 8 ed. Campinas: Papyrus, 1996, p. 18 -19.

<sup>21</sup> A influência do autor está presente em todo o trabalho desenvolvido, mas, ainda que o conjunto de sua obra possa servir de referência, dois livros do autor foram determinantes na construção da reflexão. ELIAS, N. **Sobre o tempo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998. e ELIAS, N. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

<sup>22</sup> Tais questões são caras à construção dos argumentos da tese, uma vez que se pretende tratar de esferas de coletivização e da complexidade que constituem essas possibilidades, considerando a diversidade de comunidades, grupos, movimentos, cooperativas e das relações estabelecidas no tempo, inclusive na sobreposição dos tempos e na conformação das novas sociedades.

<sup>23</sup> LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

<sup>24</sup> Dentre os autores que tratam dos temas em análise e que foram objeto de leitura obrigatória no percurso da tese, podem ser citados, Lucio Kowarick, Milton Santos, Gilberto Freyre, Paul Singer Aduato Cardoso, Maria Emilia Viotti, Francisco de Oliveira, Nabil Bonduki, Erminia Maricato, Ana Clara Torres Ribeiro, dentre outros, oferecem o aportes teóricos que apontam os limites das construções das políticas públicas de urbanização e habitação no Brasil e da constituição dos coletivos como possibilidades de enfrentamento, resistência, ou em uma perspectiva mais crítica, os limites das ações coletivas realizadas, principalmente se considerados os grupos conformados em coletivos como comunidades, associações e cooperativas. Do ponto de vista do direito, as obras de

Para além desses autores, compreendem a construção das análises propostas no trabalho em curso, as obras de autores clássicos que fornecem, a partir da história, da geografia, da sociologia, da antropologia e da economia uma construção da realidade brasileira, e que explicam a conformação das relações de apropriação no Brasil.

Quanto à metodologia, a pesquisa abrange a análise bibliográfica do tema referente à moradia, bem como aponta dados e informações fornecidos pelos órgãos oficiais que tratam do tema, tal como IBGE, IPEA, Fundação João Pinheiro, dentre outros.

A pesquisa também abrange a análise de resultados de trabalhos realizados na última década em cidades e Estados brasileiros. Planos diretores, planos de habitação e de regularização fundiária serviram como subsídio para a aferição concreta das contradições expostas na execução das políticas públicas.<sup>25</sup>

Por fim, a análise jurídica busca tratar de um conjunto de espécies de questões que chegam ao Poder Judiciário analisando as respostas que vêm sendo dadas no que concerne à questão habitacional, considerando as possíveis fundamentações.

Do ponto de vista da construção estrutural da tese, quatro grandes eixos organizam as questões da pesquisa, as apropriações da terra e do espaço urbano, consideradas a sobreposição dos tempos e os modos de ocupação da terra no Brasil; a casa ou a unidade habitacional como elemento visível e instrumental da política de moradia de caráter individualizante e universalista; as interveniências do Direito e os sentidos da produção legislativa nos impasses e óbices à efetivação da moradia diante da estrutura do Estado; o reconhecimento de tradições com traços comunitários ou de ações coletivas expressivas do ponto de vista da moradia e a possibilidade de implementação de medidas coletivistas e cooperativistas que permitam a atenuação dos efeitos segregatórios, fragilizantes e indiferentes às condições concretas da população demandante das políticas públicas de habitação.

---

Michel Miaille, Paolo Grossi, nem como autores que apontam as leituras respectivas ao direito brasileiro sobre as formas de apropriação, José Antonio Peres Gediél, Luiz Edson Fachin, Carlos Frederico Marés, Gustavo Tepedino, Ricardo Marcelo Fonseca, Jacques Alfonsin, Edésio Fernandes, fornecem o arsenal teórico principalmente para a construção do terceiro e quarto capítulo da tese.

<sup>25</sup> A pesquisa não tem caráter quantitativo, de modo que as escolhas relativas aos lugares estudados buscam evidenciar problemas que possam subsidiar o estudo.

Perpassam a análise proposta, as questões pertinentes à estrutura e ao papel do Estado e as suas interseções com o mercado. Além disso, sem desprezar a importância das leituras realizadas do ponto de vista macroestrutural, sobre as desigualdades produzidas pelo sistema econômico e agudizadas no ambiente das globalizações, busca-se perceber as sutis ou quase invisíveis contradições entre a afirmação do direito à moradia estabelecida na Carta Constitucional e os obstáculos estruturais burocratizantes e normatizados, da ordem forjada nas categorias abstratas desse mesmo direito.

Em outros termos, o que se pretende é considerar leituras macroestruturais já realizadas e buscar a compreensão ou analisar por outro viés aquilo que permita a observação e a reflexão sobre os demais universos compreendidos na análise dos fenômenos sociais, no sentido das considerações de Ana Clara Torres Ribeiro sobre as desigualdades sociais nas cidades latino-americanas.

La referencia a la globalización de la economía, como elemento central de la explicación de las desigualdades sociales en las metrópolis latino-americanas, muchas veces oculta elementos esenciales del fenómeno urbano, como la estructura de clases y la configuración de la esfera política.<sup>26</sup>

É com esse objetivo que se abordará a questão específica da moradia, analisando aquilo que se apresenta como “pequeno” obstáculo ou dificuldade, mas que manifesta a contradição ou a ironia do sistema totalizante. Cuida-se, portanto, de visibilizar os elementos desconcertantes.

Parte-se do pressuposto de que a ordem individualizante do Direito cumpre um papel de fundamental importância nos delineamentos da política pública de moradia, especialmente localizados nas denominações propostas pelos programas públicos ao longo do século passado e reproduzidas nesta década. É a ordem da “casa própria” ou da “Minha Casa Minha Vida” que orientam a manifestação de esforços individualizantes para o atingimento do objetivo de abrigo.

Por fim, também alimentam a dimensão simbólica e cultural do estabelecimento dos vínculos e dos modos de viver, considerados na transversalidade objetiva do lugar ou do espaço, dos ambientes público, privado,

---

<sup>26</sup> RIBEIRO, A. C. T. Lugar y vínculo social: concibiendo futuros. In.: BRAND, P. (org.) **La ciudad latinoamericana em el siglo XXI: globalización, neoliberalismo, planeación**. Medellín: Universidad Nacional de Colômbia, Escuela de Planeación Urbano-Regional, 2009.

individual e coletivo, uma vez apreendida a concretude da vida e do estabelecimento das relações sociais de pertencimento.

Para dar conta da análise proposta, a tese percorre o caminho que inicia na terra e nos sentidos de suas apropriações, sempre passando pelo direito, e se encerra na tentativa de aproximação entre o direito e as possibilidades de retomada de tais sentidos, considerando as possibilidades de reapropriação da terra e da casa como possíveis espaços de pertencimento forjados numa lógica relacional e integradora. Para tanto, o trajeto passa pela divisão realizada nos seguintes capítulos: “entre a terra e o espaço das apropriações”; “a casa e a política”; “direito: aparente segurança de morar” e, por fim; “uma leitura dos direitos em movimento: expressões do coletivo”.

## 2 TERRA: O ESPAÇO DAS APROPRIAÇÕES

### 2.1 APROPRIAÇÕES DA TERRA NO DIREITO BRASILEIRO

A apropriação da terra, neste estudo, pode-se configurar, simbólica e materialmente em três dimensões do tempo. A primeira delas abarca a percepção de mudanças, de rupturas que permitem vislumbrar relações hegemônicas em determinados períodos que, pelo traço, acentuam as características dominantes de alguns momentos, de certa forma subordinando ou invisibilizando práticas que fogem ao padrão demarcado. A segunda dimensão comporta um tempo que supera a cronologia porque relaciona movimentos que não necessariamente se sucedem, mas apresentam-se concomitantes e inter-relacionados: pela sua especificidade, mantêm um passado interveniente no presente. A terceira abrange, igualmente, um tempo que não é cronológico e tampouco é simultâneo, não trata de passado, de presente ou de futuro, diz respeito ao tempo da existência, ao tempo da vida.

No olhar que se pretende lançar, todos esses tempos se entrecruzam, mas, antes direcionados às interveniências do direito que, por sua vez, podem estar replicadas em cada um desses tempos. Diante disso, na organização dos temas e dos eixos articuladores da reflexão e análise propostas, a primeira categoria adotada na pesquisa é a terra.

A terra aqui tratada do ponto de vista de sua objetivação e no reconhecimento de que está inserida em um conjunto de possibilidades simbólicas, é considerada multifacetada e os seus múltiplos sentidos são entendidos como significativos das suas diversas apropriações.

Carlos Frederico Marés explicita essa condição:

As sociedades humanas sempre tiveram, em todas as épocas e formas de organização, especial atenção ao uso e ocupação da terra. A razão é óbvia: todas as sociedades tiraram dela seu sustento. E entenda-se sustento tanto o pão de cada dia como a ética refundidora da sociedade. A argamassa espiritual que une uma sociedade flui a partir das condições físicas do território em que o povo habita.

Não são poucas as culturas que têm na terra uma divindade especial e todas lhe dedicam tributo. Algumas a chamam de pai, pátria, e outras de mãe, *pacha mama*. Mas toda sociedade humana tem se organizado segundo as possibilidades que lhe dá a terra em que lhe coube viver,

aprende a conviver com o vento gelado dos pólos ou o calor sufocante dos trópicos, modifica, constrói, interfere, mas vive da terra.<sup>27</sup>

No campo simbólico, social, econômico ou jurídico se expressam no tempo e no espaço as relações sociais que perfazem e vinculam o exercício de poder e de pertencimento das diversas sociedades.

Assim, tanto do ponto de vista objetivo, do aproveitamento da terra para a manutenção de vida, como da construção intersubjetiva que dá sentido e fornece elementos à sua caracterização e, também, como meio de construção de vínculos sociais, entende-se que a apreensão da terra e o desenvolvimento de suas caracterizações não estão ou não dizem tudo, necessariamente, sobre o modo e os processos de institucionalização e oficialidade dessa categoria, sendo que o contrário também acontece.

No campo específico do direito, o que se pretende é a observação sobre as manifestações da terra e de suas apropriações, na leitura limitada mas dialogada com outras disciplinas. Mais do que isso, as ênfases estão relacionadas à possibilidade de permitir o olhar sobre as questões contemporâneas da moradia, sem perder de vista as permanências ou significações de um passado presente.

Para além de outras questões que essa pretensão possa suscitar, o problema expresso por Roberto Da Matta traz uma contribuição interessante à orientação da reflexão:

Mas como o espaço se manifesta em diferentes sociedades?  
É bom começar com uma observação que já fiz alhures (Cf. Da Matta, 1979; 1982, 1983), quando insistia em que a sociedade brasileira se singularizava pelo fato de ter muitos espaços e muitas temporalidades que conviviam simultaneamente. Mas como podemos descobrir isso? A questão é aparentemente banal. Afinal de contas, o espaço é demarcado quando alguém estabelece fronteiras, separando um pedaço de chão de outro. Mas nada pode ser tão simples assim, porque é preciso explicar de que modo as separações são feitas e como são legitimadas e aceitas pela comunidade da propriedade privada e suas origens [...]<sup>28</sup>

Uma vez estabelecida a perspectiva de análise, compreender os significados constitutivos da categoria terra no Brasil requer desvelar mais do que o sentido proposto pelo discurso e imposto pela ação no campo jurídico. A colonização jurídica, mais recentemente estabelecida com a propriedade moderna, ignorou a

<sup>27</sup> MARÉS, C. F. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003. p. 11.

<sup>28</sup> DA MATTA, R. **A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. 5 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. p. 32.

terra morada e as condições de vida, normatizando a partir de significados outros uma única e possível forma de apropriação. Quem produziu na via legislativa o seu sentido, nada mais fez do que demonstrar, em regra, apenas uma das suas dimensões, a realização meramente econômica em um determinado estado desse sistema, o que significa dizer, também, compreendido apenas um tempo, o presente.

Diante disso, pode-se falar em pelo menos duas fronteiras estabelecidas com a incorporação da propriedade moderna no Brasil, a fronteira do tempo, que supõe a existência ou a invenção do país sempre a partir dessa “realidade apropriativa”, e a fronteira da terra, da terra cercada, murada, quantificada, cartografada e registrada. Tais termos caracterizam a fronteira do direito.

A via para a desmistificação desse conteúdo, da naturalização da propriedade privada passa, nesta pesquisa, dentre outras inserções, por uma dimensão histórica que permita a demonstração das coexistências de sentido sobre a terra e a passagem da leitura dessa categoria para a da noção de espaço proposta por Milton Santos. Isso propicia, como já esboçado na epígrafe do livro “Pensando o espaço do homem”, a afirmação de que “o espaço é a acumulação desigual dos tempos”<sup>29</sup>, inserindo, a partir daí, um elemento fundamental para a análise dos limites do sentido de propriedade moderna, o não abarcamento da intervenção dos tempos. A noção de propriedade moderna é aplicada juridicamente de modo unidimensional.

Assim, dentre outras críticas, a de Paolo Grossi aqui se apresenta como o apontamento que abre a reflexão sobre a refutação à unidimensionalidade proprietária. O artigo “A propriedade e as propriedades na oficina do historiador”<sup>30</sup> estabelece de início a proposta de relativização da leitura da apropriação de bens pelo viés linear proposto pelo Direito. Explica o autor: “a pluralização proprietária, entendida como resultado de uma liberatória instância relativizadora, é aqui sinônimo de historicização, recuperação ao devir das coisas mortais daquilo que uma refinada ideologia havia projetado sobre o pináculo mais alto de um templo sacro”.<sup>31</sup>

Com base nessas abordagens, todas comprometidas com a insubordinação a uma ordem a-histórica, linear, unidimensional, singular, individualista e homogênea, é que a pesquisa desenvolve a articulação entre os sentidos das categorias terra e

<sup>29</sup> SANTOS, M. **Pensando o espaço do homem**. 5 ed. São Paulo: EDUSP, 2009.

<sup>30</sup> GROSSI, P. A propriedade e as propriedades na oficina do historiador. In.: GROSSI, P. **História da propriedade e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

<sup>31</sup> Ibid., p, 05-06.

espaço, apropriação e pertencimento, propriedade e posse, privado e público, individual e coletivo. Essas categorias são perpassadas pelos vários tempos que informam os conteúdos da análise, dentre eles, o tempo da vida e da necessidade, o tempo da burocracia e o tempo que compreende o que está entre “o passado e o futuro”.<sup>32</sup>

Esse primeiro momento marca também uma divisão: a terra, o espaço e a casa não foram sempre objetos da mesma demanda. Não porque não estivessem implicados, mas porque a perspectiva simbólica, argumentativa e objetivamente proposta no seu tempo era outra.

O modelo fundiário instaurado nos primeiros séculos da Colonização e posteriormente, com o Império, em relação à ocupação, aquisição e manutenção de terras, está atrelado à centralização da titularidade no poder de disposição da autoridade real, de modo que, como afirma Emília Viotti da Costa, “no começo da colonização, a terra era vista como parte do patrimônio pessoal do rei”<sup>33</sup> e a cessão da terra conformava o rol de privilégios que podiam ser conferidos a terceiros diante da confluência de interesses entre esses e a Coroa.

Essa concepção sobre a forma de apropriação da terra foi tratada por Ricardo Marcelo Fonseca como uma fase pré-moderna operada com a “conquista” do território brasileiro, em 1500. De acordo com o autor:

[...] A política de terras que daí adveio incorporava um misto de concepções feudais e mercantis, uma vez que o trato jurídico dados às terras em Portugal à época era essencialmente medieval. Com efeito, o regime de sesmarias (vigente em Portugal desde 1375 - na época do reinado de D. Fernando, e que foi reproduzido nas Ordenações Afonsinas [1446], Manuelinas [1521] e Filipinas [1603], foi instaurado no Brasil a partir de 1534 e somente foi revogado em 1822, poucos meses antes da independência.<sup>34</sup>

Houve no território “brasileiro” a formação de um misto de reconhecimento oficial, principalmente via concessão de sesmarias, que combinou, portanto, as Ordenações portuguesas com normas voltadas à apropriações e colonizações

<sup>32</sup> Aqui se trata de retomar também as possíveis tradições e as suas perdas. ARENDT, H. **Entre o passado e o futuro**. 6 ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.

<sup>33</sup> VIOTTI DA COSTA, E. **Da Monarquia à República**. 9 ed. São Paulo: UNESP, 2010. p. 174.

<sup>34</sup> FONSECA, R. M. **A Lei de Terras e o advento da propriedade moderna no Brasil**. Anuário Mexicano de Historia del Derecho. v. XVIII. México, 2005. p. 108. Disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/17/cnt/cnt5.htm>. Acesso em: 09/12/2011.

"dirigidas e espontâneas"<sup>35</sup> no avanço sobre áreas ocupadas pelos "naturais das terras"<sup>36</sup> ou por terras sem ocupação.

A colonização, com os objetivos traçados para a apropriação generalizada da terra, das pessoas, das culturas, enfim, de tudo que poderia ser abarcado pela expressão território, por estranhos "bárbaros", produziu um particular estado de coisas, conforme descreve Paul Singer:

O sistema econômico implantado pelos europeus no que seria mais tarde a América Latina tinha por objetivo geral a obtenção de um excedente comercializável. Este é que conferia sentido à colonização. A empresa militar e missionária tinha por objetivo mais imediato estabelecer, em terras americanas, um modo de produção capaz de produzir um excedente que pudesse ser apropriado pelas metrópoles e prontamente vendido nos mercados europeus<sup>37</sup>.

No caso da colonização do Brasil, sem alternativa via exploração relevante pela força de trabalho indígena, como ocorreu em outros países da América Latina, a expropriação do solo foi a saída encontrada para o cumprimento dos objetivos da colonização.

Diante dessa realidade, não há que se falar em sentido da terra para o colonizador, a não ser como bem de exploração. A terra foi considerada recurso e, de modo similar ao que ocorreu posteriormente com a máquina, era tida apenas e simplesmente como meio de produção.

Na qualidade de recurso, elementos importantes como a especialização e a divisão das terras eram necessários ao cumprimento dos intentos colonizadores. A organização da exploração em tempos e espaços se definia pela monocultura de produtos específicos. A produção de açúcar orientou a exploração da terra por longo período, ainda que houvesse outras espécies de produção menos relevantes do ponto de vista econômico e espacial; posteriormente, o ouro e a borracha apareceram como monoculturas relevantes em outros períodos.

Da exploração de trabalhadores sobre a labuta na terra, o excedente da produção era "apropriado em parte pela Coroa, sob a forma de impostos, em parte

<sup>35</sup> IOTTI, L. H. **Imigração e Colonização**. Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Estado do RS. Caxias do Sul: EDUCS, 2001. p. 33.

<sup>36</sup> Expressão utilizada por Capistrano de Abreu para designar as populações indígenas. no período da colonização. ABREU, C. **O descobrimento do Brasil**. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 42.

<sup>37</sup> SINGER, PI. **Economia política da urbanização**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2010. p. 97.

pelos mercadores que dispunham de posições monopolísticas e, finalmente, pelos sustentáculos da nova ordem colonial: soldados, funcionários, sacerdotes”.<sup>38</sup>

Importa ressaltar ainda que a produção de valores estivesse no campo, e com isso também, a fixação de determinado poder, a cidade colonial apresentava-se como elemento-chave de garantia da colonização. Era na cidade que se estruturavam os poderes da metrópole, pela Igreja e pelo corpo institucional-burocrático respectivamente<sup>39</sup> pela persuasão e pela coerção que garantiam o controle do colonizador.

A primeira grande divisão de terras ocorreu em 1534. Tal divisão é relevante, pois, além de considerados os aspectos políticos e econômicos, Capistrano de Abreu, adverte que o regime de capitanias hereditárias, em que o território foi dividido em quinze grandes lotes, entregues à administração de doze donatários, dá início ao povoamento exógeno<sup>40</sup>. Além disso, pode-se caracterizar desde esse início a espécie de poder sobre a terra que se expandiria, com certas diferenças, mas com similaridades no controle, já expressados nesse período.

De acordo com Capistrano de Abreu<sup>41</sup>, os poderes concedidos aos donatários das capitanias por D. João III foram, de certa forma, censurados em virtude da sua extensão, ainda que ele próprio não concordasse que esse fato se caracterizou como um problema.

Estas censuras não têm grande valor. O poder ilimitado dos donatários era uma necessidade, não tanto para que pudessem dominar os colonos, como porque em sociedades rudimentares como as que então se fundavam a divisão de poderes era impossível. Ora todo o poderio dos donatários consistia em acumular o poder executivo, o poder judiciário e o poder legislativo<sup>42</sup>.

Ao que parece, ressalvadas as inúmeras mudanças e o contexto, irresistíveis são as aproximações do ponto de vista do atrelamento do poder à terra. Os movimentos de subordinação e resistência, além de constantes na história do Brasil, permanecem atuais. Obviamente não mais enfrentam as resistências das populações Carijós ou Botocudos, mas sim os resquícios das oligarquias rurais sobre as populações camponesas e as contemporâneas formas de manutenção

<sup>38</sup> SINGER, P. **Economia política da urbanização**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2010. p. 101.

<sup>39</sup> Ibid., p. 101.

<sup>40</sup> ABREU, C. **O descobrimento do Brasil**. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 71.

<sup>41</sup> Cabe lembrar, que Capistrano de Abreu escrevendo sua obra em 1883.

<sup>42</sup> Ibid., p. 71.

sobre a terra, inclusive, alimentadas ainda nas disputas com as populações tradicionais.

Outro aspecto importante sobre as divisões, os limites e as especificações de terras no Brasil, e os modos diferentes de sua descrição e especificação também podem ser observados a partir da leitura desse período, embora, evidentemente, tenha havido muita alteração posterior. O retrato de tal situação pode ser apreciado a partir das delimitações e divisões de terra estabelecidos pelo Tratado de Tordesilhas. O Tratado definiu em favor de Portugal incertas 370 léguas a partir de Cabo Verde, mas não estabeleceu exatamente de que ponto do território a contagem iniciaria. O mesmo ocorreu com o traçado territorial estabelecido para as capitanias hereditárias, que seriam perpetuadas nas subdivisões de terras posteriores, talvez daí com menos imprecisões, mas, ainda assim, muito equívocas se considerarmos as demandas das medições contemporâneas que ainda são atingidas pelas marcas de outros períodos históricos.

Ao descrever as imprecisões do Tratado de Tordesilhas, Synesio Sampaio Goes Filho apresenta o problema.

Mesmo reconhecendo que foi concebido exclusivamente para o Atlântico, não há dúvida de que o Tratado era impreciso. Primeiro, porque fala em léguas, sem especificar o tipo de légua, sabendo-se que havia várias no século XV. Depois – este o carro chefe dos livros de História – porque não indica a partir de qual ilha do arquipélago de Cabo Verde deveria iniciar-se a contagem das 370 léguas. Ora, da ilha mais ocidental à mais oriental, a diferença é de três graus de longitude, cerca de 330 Km<sup>43</sup>.

Os mapas mantinham as dificuldades de exatidão. Ainda, de acordo com o autor, as duas cartografias, consideradas como "monumentos máximos" da "descrição" territorial das divisões de terra no Brasil, o primeiro de 1502 e o segundo de 1529, definiam como ponto das 370 léguas estabelecidas no Tratado de Tordesilhas uma diferença superior a oitocentos quilômetros. No primeiro mapa, o ponto caía sobre a cidade de Teresina e no segundo sobre o centro da Ilha de Marajó.<sup>44</sup>

Guardadas as devidas "proporções", é de se lembrar que muitas das terras brasileiras ainda apresentam registros do tempo da Colônia. Não é difícil lembrar

---

<sup>43</sup> FILHO, S. S. G. **Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil**. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 50.

<sup>44</sup> Ibid., p. 51.

que os títulos de sesmarias, ainda hoje, continuam a ser convertidos em propriedades contemporâneas ou são, pela sua perda, significativos da qualificação das terras como propriedades devolutas. Nesses casos, as descrições dos limites de terras mantêm os traços dos títulos originais<sup>45</sup>, permitindo, dessa forma, uma série de disputas sobre as linhas limítrofes das áreas pelos respectivos vizinhos.<sup>46</sup>

Em 1548, o regime de apropriações já alteraria sua configuração permitindo que as terras cedidas aos sesmeiros pudessem ser subdivididas, sob o controle do donatário, para a exploração de terceiros, caracterizados dentre outras espécies de possuidores, como enfiteutas.

A posse de terras, além de servir à exploração que permitiria o aporte de recursos para a metrópole, também significaria certa ocupação que deveria ser

---

<sup>45</sup> Tal leitura, como exemplo, pode-se depreender da verificação do Recurso Especial - REsp 389372, julgado no Superior tribunal de Justiça em 2009, conforme Ementa a seguir: "RECURSO ESPECIAL. DIREITO DAS COISAS. AÇÃO DECLARATÓRIA DE DOMÍNIO PLENO. ILHA COSTEIRA. NÃO-DEMONSTRAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS CONDIÇÕES IMPOSTAS PELA LEI N° 601 DE 1850 (LEI DE TERRAS). SÚMULA 07/STJ. REGISTRO PAROQUIAL. DOCUMENTO IMPRESTÁVEL À COMPROVAÇÃO DE PROPRIEDADE. JUNTADA DE "DOCUMENTO NOVO" EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. 1. A análise de prova, antiga ou superveniente, é vedada em sede de recurso especial, nos termos da Súmula n° 07. 2. [...]. 3. A origem da propriedade particular no Brasil ora advém das doações de sesmarias, ora é proveniente de ocupações primárias. Ambas, para se transformarem em domínio pleno, deveriam passar pelo crivo da "revalidação" ou, quanto às "posses de fato", da "legitimação", procedimentos previstos, respectivamente nos arts. 4° e 5° da Lei n° 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras). 4. A legitimação da posse, para caracterização do domínio pleno, cujo procedimento foi regulamentado pelo Decreto n° 1.318 de 30 de Janeiro de 1854, requeria como condições, além da medição a que faz referência o art. 7° da Lei n° 601/1850, o cultivo ou princípio de cultivo da terra, a moradia habitual do respectivo posseiro, bem como as demais condições explicitadas no art. 5°, caput e parágrafos, do Diploma em análise. Assim, a controvérsia não se limita simplesmente em saber se a medição das terras (art. 7°) poderia ser dispensada na hipótese. Em realidade, para que a posse mansa e pacífica fosse legitimada, nos termos do art. 5° da Lei de Terras, também era necessário o preenchimento das demais condições a que faz referência a Lei, e cuja comprovação não pode ser realizada na instância especial, por força do que dispõe a Súmula 07/STJ. 4. Ademais mostra-se desarrazoada a interpretação que relativiza 159 [...] anos depois, literal disposição da Lei de Terras (Lei n° 601 de 1850), a qual visava, expressamente, estabilizar as relações fundiárias existentes no Brasil, concedendo ao Estado a perseguida certeza jurídica em relação a terras, quer pertencentes a ele, quer pertencentes a particulares. 5. Não há direito de propriedade decorrente do Registro Paroquial. Com efeito, nos termos do art. 94 do Decreto n° 1.318, de 30 de janeiro de 1854, as declarações dos possuidores ou sesmeiros feitas ao Pároco não lhes conferiam nenhum direito. Por outro lado, sendo vedado ao possuidor ou sesmeiro hipotecar ou alienar o terreno antes de tirar o título passado na respectiva Representação Provincial, infere-se que o direito de propriedade das glebas somente se aperfeiçoava com o registro do dito título, sendo irrelevante o cadastro realizado perante o Vigário Paroquial. 7. [...]

<sup>46</sup> As ações demarcatórias servem à resolução dessa espécie de conflitos. A decisão está baseada normalmente na convenção relativa à comprovação de posse, conforme se pode depreender dos textos do Código Civil e do Código de Processo Civil. Conforme o Código Civil: "Art. 1.298. Sendo confusos, os limites, em falta de outro meio, se determinarão de conformidade com a posse justa; e, não se achando ela provada, o terreno contestado se dividirá por partes iguais entre os prédios, ou, não sendo possível a divisão cômoda, se adjudicará a um deles, mediante indenização ao outro.". Segundo o Código de Processo Civil: "Art. 946. Cabe: I - a ação de demarcação ao proprietário para obrigar o seu confinante a estreimar os respectivos prédios, fixando-se novos limites entre eles ou aviventando-se os já apagados".

objeto de preocupação para a sua manutenção, por esse motivo, as terras de fronteira foram durante todo o período da colonização, e posteriormente, elemento de interesse do governo, antes português e depois brasileiro, de ações voltadas à sua ocupação.

Ainda que os programas de colonização apresentassem os objetivos indicados quanto à expansão real do território brasileiro, a medida não foi sempre vista com bons olhos e é certo que gerou inúmeros problemas, mais tardiamente verificáveis. Em grande medida, os problemas foram decorrentes da própria ação dos governos, mas significaram a irregularidade de terras e o reconhecimento de terras obtidas ilícita e ilegitimamente ou não reconhecidas com a apresentação de posses legítimas.

Uma das oposições pode ser verificada na narrativa de Luiza H. Lotti: "A política imigratória adotada por D. Pedro I provocou uma forte reação da classe latifundiária, contrária ao financiamento da colonização." e "Como era de se esperar, a reação dos grandes proprietários também se fez sentir no Parlamento"; com isso, os créditos para a colonização estrangeira foram suspensos na Lei de Orçamento de 1830.<sup>47</sup>

Dando um salto para o presente, os problemas decorrentes da forma como foram realizados inúmeros programas de colonização, mesmo internos, se fizeram sentir mais recentemente quanto à discussão da legitimidade das terras e a licitude ou ilicitude das posses e a possibilidade de reconhecimento de títulos de propriedade para essas áreas.

Nesse sentido, recentemente o Supremo Tribunal Federal julgou a ação que por mais tempo aguardou a decisão do Poder Judiciário no Brasil. Não por acaso, o tema tratava da titularidade e legitimação de propriedade de terras. A ação foi ajuizada em 1959 e tratava da concessão para empresas de colonização no Estado que era Mato Grosso, hoje Mato Grosso do Sul, de duzentos mil hectares de terras públicas, o equivalente a duas vezes a superfície do Estado de Sergipe. A colonização foi promovida no âmbito do programa "Marcha para o Oeste" no governo Getúlio Vargas. Mesmo diante de todas as ilicitudes, a ação beneficiou as

---

<sup>47</sup> IOTTI, L. H. **Imigração e Colonização**. Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Estado do RS. Caxias do Sul: EDUCS, 2001. p. 22 - 23.

vinte empresas colonizadoras que venceram o pleito e legitimaram as suas respectivas apropriações ilegais.<sup>48</sup>

Evidentemente, não é possível traduzir acontecimentos de período tão distante para movimentos que decorreram de outros momentos históricos. Acontece que as permanências de determinados períodos podem ser sentidas na forma de apropriação de terras atual. Essa leitura é observada na existência de inúmeros conflitos decorrentes de disputas por terras e territórios e pelas tentativas de submissão de povos para o trabalho forçado. Tais lutas foram uma constante no período da colonização e, posteriormente, à Independência.

A compreensão unificada e homogeneizadora do território tornou invisíveis os povos tradicionais e toda a diversidade que cobria os vários “territórios brasileiros”. Além disso, a formação de novos territórios não abarcados pela oficialidade presente e inadmitida na lógica da escravidão, significaram o não reconhecimento de ocupações originárias.

Assim, o primeiro elemento da análise, a terra, aparece como signo complexo, uma vez que é constituído nas significativas mudanças históricas ocorridas no país. Mais do que isso, nas inúmeras formas de ocupação e apropriação que foram estabelecidas ao longo do que se afirmou, só posteriormente à colonização, ser um território, a “Terra de Santa Cruz”.

Territórios quase extintos, se pensarmos que a população indígena estimada entre um a dez milhões de pessoas<sup>49</sup>, no início do período de Colonização do “Novo Mundo”, reunidas em diversas organizações sociais próprias, mesmo diante do extermínio, da escravidão e das constantes violações sofridas durante todo o período de afirmação da história do Brasil, resistiram, no curso de suas possibilidades, ao quase desaparecimento.

Evidentemente, a ocultação de outros modos de apropriação da terra, desconhecidos e não reconhecidos pelos “conquistadores”, não significou simplesmente a sua inexistência, mas a coexistência de estranhas realidades e a supressão de uma gama de possibilidades legítimas de sentidos no que se refere ao bem específico – terra.

---

<sup>48</sup> Supremo Tribunal Federal - STF Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=202762&caixaBusca=N> Acesso em: 12/05/2012.

<sup>49</sup> Os dados apresentados podem ser verificados na página da FUNAI. <http://www.funai.gov.br/21/11/2011>.

O direito colonizador, expressão do poder do mais forte, silenciou diante dessa realidade e o reconhecimento da coexistência com as populações indígenas veio a ser afirmado, ainda que muito precariamente, apenas mais recentemente pelo Direito.

Não sofreram menos da invisibilidade ou da violência, por certo também organizada pelo próprio Estado, outras comunidades submetidas ao controle ou ao extermínio, quando a terra e a organização social se fizeram presentes na simples possibilidade de vislumbrar o direito de existir sem submissão absoluta ao regime de poder estabelecido.

De qualquer modo, toda repressão não foi suficiente para conter a resistência à escravatura. Na forma de quilombos, deslocamentos de populações indígenas e conflitos tornou-se imprescindível, do ponto de vista do colonizador, a organização de meios coercitivos necessários a fazer valer pela força a garantia da exploração.

Daí porque, a divisão e organização política dos territórios eram fundamentais. O lugar dessa organização estruturada e legitimada pela institucionalização de regras, inclusive da repartição dos excedentes era a cidade.

Deste modo, surge na América um sistema urbano, criado com o objetivo básico de sustentar o sistema de exploração colonial. A cidade da conquista é implantada como ponto fortificado, a partir do qual se irradia o poder colonizador, submetendo as populações indígenas à autoridade política do rei e ideológica da Igreja, expropriando e redistribuindo terras, aniquilando quilombos, reprimindo o contrabando e as incursões de corsários e de forças colonialistas rivais.<sup>50</sup>

A necessidade de manter sob a ordem soberana da metrópole o território equivalia também a corrigir os rumos da exploração e, por isso, a necessidade de se adaptar as novas demandas também organizadas na "nova" terra.

O ciclo do ouro, com a decadência dos engenhos de açúcar reorientou, e assim sucessivamente com outros bens voltados ao mercado externo, a "abertura" de novas áreas de exploração, sempre seguidas pela implantação de cidades correspondentes ao controle das atividades e ao gerenciamento e distribuição dos recursos, além de servir de "lugar" para a certa espécie de relação social, também concentradora de comércio, serviços e lazer.

---

<sup>50</sup> SINGER, P. **Economia política da urbanização**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2010. p. 103.

Além da retirada de matéria-prima encaminhada à Europa, com o avançar da fixação no território colonizado, há necessidade de se garantir alimento e transporte às produções e a distribuição de seus excedentes aqui, o que faz com que se estabeleçam as fazendas de gado, bastante representativas economicamente no Sul do país.

Cabe considerar que, diante da extensão do território colonizado, há necessariamente uma multiplicidade de atividades e de contextos específicos, ainda que dominem as formas hegemônicas de exploração das monoculturas e da administração pela metrópole.

Diante da complexidade com que se revestem a ocupação e as forças produtivas e a constituição de um mercado interno demandante de produtos, as cidades ganham maior importância econômica política, social e econômica, e enriquecem.<sup>51</sup>

Do ponto de vista da ocupação das áreas não urbanas mais diretamente voltadas à exploração, foram estabelecidos limites jurídicos à apropriação de quantidades imensas de terras. Todo girava em torno da tentativa de se garantir a melhor exploração, o que se refletiria em maior apropriação de recursos pelo colonizador. Mas, diante das condições, inclusive e em grande medida pela dimensão territorial, se fez notar na prática que tais perímetros não foram contidos. Mais tarde essa ocupação deu margem à consolidação de latifúndios.

[...] a carta régia de 27 de dezembro de 1695 recomendava que não fosse dada, por morador, mais de quatro léguas de comprimento por uma de largura, tendo ainda o referido documento determinado que fosse verificado se as terras concedidas anteriormente estavam cultivadas e que em caso contrário, fossem declaradas vagas e repartidas para outros. As cartas régias de 07 de dezembro de 1667 e de 22 de março de 1668 confirmadas por provisão de 20 de janeiro de 1699, proibiam a concessão de sesmarias com área excedente a três léguas de fundo e uma de testada [...]<sup>52</sup>

É de se notar também que o novo regime de propriedade, ao contrário daquilo que se definira em relação à sesmaria, nem estabelecia a necessidade de uso ou aproveitamento respectivo à legitimidade da apropriação e tampouco determinava limite de área para o proprietário.

<sup>51</sup> SINGER, P. **Economia política da urbanização**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2010. p. 106.

<sup>52</sup> TORRES, M. A. de A. **A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 27.

Uma parte considerável dos movimentos políticos pela Independência será organizada no ambiente urbano. E na pós-independência as funções da cidade são consideravelmente incrementadas pelo comércio e a respectiva demanda por mão-de-obra e pelo interesse na vida urbana pela população mais abastada, o que significa dizer que não há modificação significativa do ponto de vista da reorganização de representação ou de forças das classes sociais. O poder continua concentrado nos mesmos grupos.

Com a Independência, o regime jurídico de apropriação de bens já era insuficiente e inadequado para abarcar as relações travadas no âmbito interno e com o exterior. Havia necessidade de se remodelar as instituições com a finalidade de se garantir melhor ajustamento das normas à realidade e aproximar os sistemas. A propriedade privada e o contrato ressignificariam as relações comerciais e de apropriação.

Junto com as novas instituições, os quadros burocráticos também deveriam ser formados, o direito teria papel relevante nessa conformação. De acordo com José Antonio Peres Gediél

[...] nota-se que, no início do século XIX, com o aprofundamento da divergência entre os interesses econômicos das elites brasileiras e os interesses da Coroa portuguesa e da economia metropolitana, torna-se necessário formar quadros burocráticos capazes de traduzir os anseios nacionais em formas jurídicas adequadas, para que o Império nascente pudesse operar, interna e externamente, segundo os cânones jurídicos das relações de mercado<sup>53</sup>.

Para isso, ainda que mantidas as sesmarias concedidas, em 1723 foi encerrada a constituição de novas sesmarias, conforme se depreende da leitura da "Decisão n. 154 - Império - Provisão da Mesa do Desembargo do Paço de 22 de outubro de 1823". Ficaria suspensa a concessão de novas sesmarias até que a matéria fosse devidamente regulada em "Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa"<sup>54</sup>, mas, em 1824, novas sesmarias seriam entregues em programas de colonização<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> GEDIÉL, J. A. P. Teixeira de Freitas: um civilista do Império do Brasil. In.: FONSECA, R. M. e SEELAENDER, A. C. L. (orgs.) **História do Direito em perspectiva: do Antigo Regime à Modernidade**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 351.

<sup>54</sup> IOTTI, L. H. **Imigração e Colonização. Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Estado do RS**. Caxias do Sul: EDUCS, 2001. p. 74.

<sup>55</sup> A Portaria de julho de 1824 concederia terras devolutas, ainda no formato de sesmarias aos colonos alemães, em Nova Friburgo. Ibid., 2001. p. 81.

A "Constituição Política do Império do Brasil", em 1824, abriria o campo para as novidades.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indennisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação<sup>56</sup>.

Pode-se dizer que a alteração mais minuciosa desse modo de apropriação da terra<sup>57</sup> vai encontrar respaldo oficial na Lei de Terras que instaura o marco jurídico do novo regime de apropriação de bens imóveis no país, seguido do aperfeiçoamento do novo sistema esboçado no Código Civil de 1916.

Assim, quanto às disposições da Lei de Terras, descreve Ricardo Marcelo Fonseca.

[...] diante da ausência completa de um regime legal de para a propriedade desde a revogação do regime das sesmarias [...], ficava estabelecido que o único modo de aquisição das terras devolutas (pertencentes ao Estado) seria a compra e venda, acabando-se, assim, ao menos no âmbito legislativo, com a prática secular de aquisição de terras por meio de posse. [...] Após a definição legal de quais seriam as terras devolutas [...], foram estabelecidos os procedimentos para revalidação das sesmarias e concessões [...], bem como [...] os requisitos de revalidação das posses [...] que estabeleciam como principal exigência o fato da terra estar cultivada, não bastando os simples roçados e queimadas. Era instituída uma medição obrigatória dos terrenos, tanto aqueles obtidos na época das sesmarias quanto aqueles provenientes das posses, sob pena da perda do direito sobre as terras<sup>58</sup>.

Tratava-se claramente da mudança jurídica do regime de apropriações. Ainda que o privilégio não tivesse desaparecido, o status das aquisições e as acumulações de bens reclamariam novas justificativas.

Nesse ambiente de adaptações, de feição plural, diversa, é que se conservariam o sentido jurídico do clima português das Ordenações do Reino e a

<sup>56</sup> Constituição Política do Império do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm) Acesso em: 13/05/2012.

<sup>57</sup> Ainda que se considere a complexidade dos sistemas instaurados durante todo o período, o tema será abordado minuciosamente no decorrer do trabalho.

<sup>58</sup> FONSECA, R. M. **A Lei de Terras e o advento da propriedade moderna no Brasil**. Anuário Mexicano de Historia del Derecho. v. XVIII. México, 2005. p. 110. Disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/17/cnt/cnt5.htm> Acesso em: 09/12/2011.

espécie de colonização litorânea, com os olhos voltados à metrópole <sup>59</sup>. E, apesar disso, no que se refere ao que havia e, também por esse motivo, no sentido de para onde se volta o olhar, a história da propriedade moderna fará parecer que essa forma de apropriação foi sempre a única construção civilizatória possível e segura, diante da insegurança relativa àquilo que se identificava como “insegurança”.

A propriedade privada, diversamente do modelo anterior, separava a pessoa, agora sujeito de direito, da terra e dos vínculos sociais e de poder e pertencimento que estavam postos. Na prática, para além do direito, a realidade muito mais lentamente realizaria a transição. Mesmo diante das mudanças estruturais, muito das velhas tradições permaneceriam.

Eis o significado da crucial da Lei de Terras: até 1850 poder-se-ia falar de posseiro, concessionário ou sesmeiro, mas não de proprietário (nos moldes em que modernamente esse termo é compreendido). A partir de então, finalmente, seria possível ver emergir de modo claro a figura do proprietário, quer fosse o proprietário particular, quer fosse o proprietário do Estado <sup>60</sup>.

Todas as novidades elencadas na legislação necessitavam de meios para a sua implementação e, assim, a Lei de Terras previu também a criação de órgão específico para o registro das terras - a Repartição Geral das Terras Públicas <sup>61</sup> -, com o objetivo de realizar as devidas medições, divisões e descrição dos bens, além de outras atividades concernentes à fiscalização nas aquisições e na promoção de colonizações, uma vez que a imigração, com a proximidade da abolição, seria necessária <sup>62</sup>.

<sup>59</sup> Nesse sentido, escreveu Sérgio Buarque de Holanda, comparando as conquistas lusitana e espanhola e definida a espécie de ocupação praticada no Brasil colonial e a lógica da própria organização territorial e das cidades com base nos programas socioespaciais e jurídicos importante para Portugal, o que significou uma ocupação lenta e dirigida no sentido do litoral para o interior. “No Brasil, [...], e nas possessões lusitanas, ainda que pareça afrouxar-se, em dadas ocasiões e em certos lugares, como sucede com a criação das capitaniças hereditárias, a presença ativa da Coroa, faz-se sentir desde que principie a colonização regular. É ela sobretudo que busca manter aquele mesmo sistema de povoamento litorâneo, permitindo contato mais fácil e direto com a metrópole e a o mesmo tempo previne, ou chama exclusivamente a si, enquanto tem forças para fazê-lo, as entradas ao sertão [...]”**HOLANDA, S. B. de. Visão do paraíso: os motivos edênicos no descobrimento e colonização do Brasil.** São Paulo: Brasiliense, Publifolha, 2000. p. 395.

<sup>60</sup> FONSECA, R. M. **A Lei de Terras e o advento da propriedade moderna no Brasil.** Anuário Mexicano de Historia del Derecho. v. XVIII. México, 2005. p. 111. Disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/17/cnt/cnt5.htm> Acesso em: 09/12/2011.

<sup>61</sup> O Registro foi criado pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=342&cat=73&sec=9> Acesso em: 12/03/2012.

<sup>62</sup> Ibid., p. 110. Disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/17/cnt/cnt5.htm> Acesso em: 09/12/2011.

No campo jurídico, a garantia de titulação, via registro, passava pelas dificuldades decorrentes da dimensão territorial, do formalismo da linguagem, do desconhecimento do campo jurídico, da própria ausência do Estado e pela presença registral das Paróquias. Isso se refletia como óbice evidente da oferta "pública" da garantia da certeza e da precisão dos registros.

Diante desse conjunto de elementos, a irregularidade sempre pôde ser evocada como obstáculo à formalização. Assim, além de outros motivos, impõem-se buscar nas memórias de outros tempos os modos que se acumularam dos efeitos gerais das irregularidades do agora e dos problemas de agora.

Para ilustrar essas dificuldades, ainda que consideradas as distâncias de tempo e espaço, na passagem de Hespanha sobre suas memórias no acompanhamento de seu pai, notário, das atividades realizadas no Registro, em Portugal, constam semelhanças quanto às vicissitudes da estruturação, dos limites oferecidos pelo Estado, das características de um território já dividido em espaços urbanos e rurais, das apreensões diferentes sobre a terra, mais agravadas pelas condições especiais do território brasileiro. Conta o autor que

[...] algumas das intenções não eram traduzíveis em nenhuma das narrativas oficiais disponíveis. Era impossível, por exemplo, encontrar uma narrativa apropriada para traduzir a intenção de alienar uma gleba cuja propriedade não fosse registrada em favor do vendedor. Assim como era impossível inscrever em um gênero jurídico oficial a história de um pai que desejasse excluir uma filha de sua sucessão em razão de um 'mau comportamento' ou de um mau casamento, ou um filho por um ato de séria desobediência ou desrespeito. Havia, claro, um remédio legal, mas isso implicaria um longo procedimento judicial – provavelmente outra fonte de mal-entendidos e narrativas emergentes e conflitantes – inteiramente fora das perspectivas das partes.

Pois bem, o contexto aqui não permitiria leitura muito diferente. A insuficiência e inadequação das normas à realidade e a tentativa forçada de se estabelecer um novo estado de coisas promoveram aquilo que Hespanha denominou "domesticação das intenções", podendo tal domesticação significar, inclusive, a recusa em transcrever nos livros registraes as narrativas da realidade.<sup>63</sup>

Nesse sentido, em paralelo à estruturação das instituições, havia a necessidade da formação de agentes burocráticos que operassem a nova ordem de

---

<sup>63</sup> HESAPANHA, A. M. **A política perdida: ordem e governo antes da Modernidade**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 206.

coisas, não por acaso se deu a fundação das universidades de direito e de engenharia.

Pela nova lógica, a concepção relativa a tal apropriação é traduzida em propriedade privada tutelada pelo Estado, transformando a terra em unidade metrada<sup>64</sup> e em mercadoria.

A política de terras no Brasil apresenta, assim, pelo menos duas questões fundantes, a diferença estrutural que marca períodos diferentes da história do país e os novos sentidos assumidos a partir das intervenções no novo sistema, no modo de vida e nas relações sociais concebidas em novos espaços, quando considerado o período relativo ao final do século XIX e início do século XX.

As mudanças representadas na legislação são realizadas a partir das alterações nas condições econômicas e políticas, conforme descreve Emília Viotti da Costa.

[...] a expansão do mercado provocou a intensificação do uso da terra e do trabalho, resultando na expulsão de arrendatários e meeiros ou na expropriação das pequenas propriedades e das terras comunitárias. Parte da população que antigamente se dedicava à economia tradicional foi absorvida como trabalhador assalariado nas fazendas comerciais. Outra parte migrou para as cidades. [...] como resultado desse processo, os significados atribuídos à propriedade da terra mudaram<sup>65</sup>.

Do texto podem ser destacadas ainda, dentre outras questões, as mudanças de sentido na apropriação de bens e o deslocamento da preocupação sobre a terra na construção do novo espaço<sup>66</sup>, a cidade.

Uma vez identificada a passagem do “deslocamento”, entre a terra genericamente considerada para os novos arranjos relativos à terra urbana, outros elementos são dispostos à análise.

<sup>64</sup> Nesse sentido, pode-se verificar a contribuição de Lefebvre quando o autor destaca na análise sobre a forma urbana, a “forma matemática”, que implica a identificação de determinada representação do espaço. LEFEBRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. p. 89. Para o histórico da construção da representação do espaço no Brasil, a inflexão sobre esse olhar relativo a terra é fundamental, pois demarca uma diferença bastante significativa no reconhecimento daquilo que a partir de então será apropriado como terra, uma vez que os “marcos” de identificação e delimitação dos bens ocorreu durante longo período da história da ocupação do território, por mecanismos diversos daqueles “racionalizados” pelo universo da medida métrica.

<sup>65</sup> VIOTTI DA COSTA, E. **Da Monarquia à República**. 9 ed. São Paulo: UNESP, 2010. p. 171 – 172.

<sup>66</sup> É relevante lembrar que a questão fundiária no Brasil esteve marcada até o início da urbanização, no século XX, na terra rural. Como afirma Emília da Costa Viotti, “O sistema colonial no Brasil contribuiu para o desenvolvimento de uma economia essencialmente agrária, na qual os núcleos urbanos tiveram escasso significado, com exceção dos portos onde se concentrou a maioria das funções urbanas.” Ibid., p. 236, 2010.

## Como demonstra Marins

[...] As grandes cidades surgiam no horizonte como o espaço das novas possibilidades de vida, do esquecimento das mazelas do campo, da memória do cativo.

Novos habitantes, vindos das antigas senzalas e casebres do interior do país ou dos portos estrangeiros, somavam-se aos antigos escravos, forros e brancos pobres que já inchavam as cidades imperiais, e junto a eles aprenderiam a sobreviver na instabilidade que marcaria suas vidas também em seu novo *habitat*. Movimentar-se-iam, todos eles, pelas ruas alvoroçadas em busca de empregos e de tetos baratos para abrigar-se, num deslocamento contínuo que fundia vivências, experiências, tensões – e espaços<sup>67</sup>.

A invenção da terra<sup>68</sup> urbana e sua dimensão simbólica serão evidenciadas, em grande medida, no anúncio de uma possibilidade de segurança individual, identificado por Nabil Bonduki como a “origem da habitação social no Brasil”<sup>69</sup>, e pelas características relativas à compreensão e divisão dos espaços públicos e privados.

De qualquer modo, tal situação não significa a supressão das velhas formas; quer-se dizer com isso que há um conjunto significativo de situações que não estão abarcadas pela novidade econômica, política e jurídica desse período, ainda que a marca constante da respectiva negação ou ocultação das coexistências e permanências das apropriações invisíveis aos filtros da autoridade estatal apareça recorrentemente como impedimento à própria constituição das novas relações formalizadas.

O Estado, na figura de seus agentes, “supôs” a homogeneidade do território e da população, mais do que isso, supôs que sua estrutura seria capaz de dar conta das questões burocratizantes inventadas a partir da perspectiva de afastamento das concretas condições da vida e da construção de mecanismos jurídicos abstratos sem correspondência com a realidade.

A suposição a-histórica e universalizante é significativa da produção do espaço da cidade e dos esforços múltiplos de desconstituição dos nós que foram preparados justamente pela indiferença a tal estado de coisas. Como exemplo,

<sup>67</sup> MARINS, P. C. G. Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras. In.: NOVAIS, F. A. (coord.). SEVCENKO, N. **História da vida privada no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 132.

<sup>68</sup> Alusão à obra de João Marcelo Ehlert Maia. MAIA, J. M. E. **A terra como invenção: o espaço no pensamento social brasileiro**. Rio de Janeiro: ZAHAR, 2008.

<sup>69</sup> BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. 4 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

pode-se afirmar que a política contemporânea de regularização fundiária é realizada, em grande medida, na esteira da resolução de problemas criados pelo próprio Estado, quando estabeleceu modelos institucionalizados de apropriação de terra que não correspondem às possibilidades locais de absorção das regras, seja pela ausência de instituições do próprio Estado, seja pelas relações sociais e de poder que estão abarcadas em cada território.

É na percepção sobre essas realidades de "momentos" históricos coexistentes e nas sobreposições entre as velhas e as novas ordens que a pesquisa se desenvolve. Pode-se dizer que esse é o "espaço" deste trabalho.

Tratar das diferentes formas de apropriação considerando as manifestações existentes e o lugar da pesquisa, as diferenças na compreensão acerca das relações de pertencimento e de apropriação em um país com as dimensões do Brasil e com as características da forma de ocupação da terra, requer a leitura sobre os significados de sujeito e objeto, nos diferentes contextos que aqui se sobrepueram.

O presente, povoado do conjunto de tempos, apresenta a necessidade de se compreender que a linearidade ou a naturalização de conceitos que evidentemente sofrem a transformação das estações são limites que não permitem a compreensão sobre a realidade. A forma de leitura sobre a terra não é simplesmente a moderna forma e substância da propriedade privada, mais do que isso, como afirmou Paolo Grossi, tampouco se trata neste período de se retratar uma história sobre "a" propriedade, quando uma gama de objetos deve ser considerada e suas especificidades significam diferentes formas de apropriação.

Dentre os marcos da leitura e da interpretação sobre os sentidos da terra, sem dúvida, apresentada em uma infinidade de perspectivas, muitas vezes entre pólos opostos, em uma ponta o romantismo por vezes melancólico de um estado de natureza com ares de candura e, no outro extremo, o signo da ausência de civilização ou atraso civilizatório, a terra mobilizou e mobiliza, traduções diversas no universo do direito.

Não se tem a pretensão de discorrer sobre tal universo, mas de propor algumas questões que foram objeto de resposta do direito brasileiro na pretensão de garantir privilégios, de considerar resistências, de assumir a tutela de determinadas classes ou grupos, de superar formas de apropriação e de legitimar meios de acomodação ou subordinação de interesses.

Na literatura, nas ciências sociais, na história, na geografia, na arquitetura e na engenharia, cada um a seu modo e ao seu tempo narrou a partir de suas perspectivas determinadas histórias da terra. O direito, nesse sentido, não foi diferente, produzindo ao seu modo e, dentro do universo de questões que poderiam ser neste âmbito construídas, fez lançar suas narrativas e permitiu, ainda que de modo limitado pela sua própria estrutura, um universo de resistências e de superações. Evidentemente, tais resistências e superações não ultrapassaram significativamente o quadro maior de tensões expostas no mundo em que está inserido, mas, considerando suas peculiaridades, não deixou de pretender contar a sua própria história da terra.

Assim, se para alguns autores, tal como João Marcelo Maia, a terra pode ser lida como “invenção no espaço do pensamento social brasileiro”, parte-se do pressuposto, aqui, que dessa invenção também participou o direito entre a natureza e o moderno e, seu significado no cenário brasileiro de necessária afirmação do desencontro entre a terra e o espaço. A superação da terra como espaço de passagem ao culto de um brasilianismo moderno nacional. Entre o espaço, agora constitutivo de relações intersubjetivas, de construções de “desenvolvimento”, de preceitos contidos no moderno-industrial-nacional.

Superar a natureza era também superar a terra e ganhar o imóvel, a propriedade, destacar o poder humano sobre o bem. O desencantamento seria passo necessário, nos termos de João Marcelo Maia da “reinvenção do Brasil”<sup>70</sup>.

Mas, afinal, seria possível propor uma uniformização da terra considerando essa multiplicidade de “terras” brasileiras? A saída racionalista demonstrou que, com certo esforço, a padronização da forma de apropriação e a linguagem métrica possibilitariam, em determinado campo, uma resposta merecedora de atenção. A resposta estava no campo do direito. Caberia assim, a ele, a garantia de reconhecimento dessa forma como aquela passível de universalização, ainda que a maior parte da terra e de suas diversas apropriações não passassem pelos novos arbitramentos e convenções.

Contudo, nas produções convencionais do direito, a terra foi normalizada, do ponto de vista dos enfrentamentos, mesmo no campo, do generoso para uns e hostil

---

<sup>70</sup> MAIA, J. M. E. **A terra como invenção: o espaço no pensamento social brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. p. 65.

para outros, o Poder Judiciário não foi capaz de docilizar as pretensões e interesses sobre a terra.

A terra, que era objeto da comunhão de esforços, com a Modernidade e a propriedade privada, tornou-se fonte da competição. A relação coletiva com a terra desaparece na formação da propriedade que apresenta como pressuposto a sua especificação métrica, especificada, especializada, por tantos meios dispostos no direito, individualizada. É a unidade que programa os direitos reais no Código Civil Brasileiro de 1916. A tentativa de cientificizar a terra estava declarada.

Na ocorrência da mudança moderna, o hipocentro da nova tradição iniciada com as mudanças do sistema de produção e da propriedade privada estava na unidade, na individuação, já no epicentro, o Código Civil trazia um rol instrumental garantidor da irradiação das pretensões generalizantes e individualizantes da existência e manutenção da propriedade privada.

A constância de espaços não subordinados a uma lógica administrativo-estatal predominante alterou-se somente a partir no último quartel do século passado nas grandes cidades brasileiras. A integração nacional teria que passar pela terra, mas, como realizar tal integração se a terra somente poderia ser compreendida no plural?

Pela leitura de viés sociológico de João Marcelo Maia, o pensamento social brasileiro sobre o que o autor denomina “a engenharia da terra”<sup>71</sup> sofre uma inflexão a partir da Primeira República com a “invenção” da terra por uma tradução via engenharia. “[...] Na perspectiva das vanguardas européias, o engenheiro seria o personagem que melhor representaria a afirmação de um homem mobilizado pela ciência, pela técnica e pelo desejo de inventar”<sup>72</sup>. A racionalização do espaço metrado estava ali exposta e, ainda, apresentava legitimidade nos ares pouco inspirados, mas racionalistas da cientificidade da terra e da paisagem.

Sobre o papel exercido pela engenharia, ainda que outros pudessem ser tratados por João Marcelo Maia, o de técnicos a “serviço do Estado” também pode ser suscitado.

As reformas urbanas que remodelaram grandes capitais européias no século XIX (Paris e Viena, em especial) evidenciaram um outro padrão de

---

<sup>71</sup> MAIA, J. M. E. **A terra como invenção: o espaço no pensamento social brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. p. 88.

<sup>72</sup> Ibid., p. 89.

atuação dos engenheiros como personagens da vida moderna. Distantes da imagem de 'funcionários da produção', esses atores foram convocados para a vida pública como agentes da civilização. Seu lócus de atuação não foi a fábrica, mas o Estado e sua burocracia, num amálgama entre capital e racionalidade estatal que afastaria a engenharia da América e a jogaria na França. Nesse registro, a grande reforma operada por Haussman na Paris pós-Comuna encontrava seu significado não apenas na abertura de espaço para a livre circulação de mercadorias, mas no redesenho da malha urbana a partir de uma razão abstrata que buscava ordenar e higienizar o mundo das multidões.<sup>73</sup>

Trava-se um debate entre terra e civilização<sup>74</sup>. Nesse ambiente, o Estado, mesmo com toda a sua carga modernizadora, é completamente incapaz de sujeitar a “natureza” das coisas. Desse ponto de vista, mesmo diante de toda a tecnologia, considerados o tempo ido e o presente da configuração da terra no Brasil, os limites tecnológicos, bem como toda a pretensão do Estado e do mercado, de docilizar a natureza, pode ser considerado nos termos de Euclides da Cunha que “a terra abandona o homem”<sup>75</sup>.

Na frase de Euclides da Cunha pode se pensar que no tempo da terra mercadoria, agudizado pelo mercado de terras urbanas, portanto, da conformação de novos sentidos relativos à apropriação do espaço, estremecidos na abstração do papel propriedade e ressentidos pela deslegitimidade da posse pela ocupação, novos movimentos de significação foram conferidos à terra.

Nesse sentido, sobre a “questão da terra na imaginação ilustrada brasileira”<sup>76</sup>, João Marcelo Maia, tratando do tempo e do espaço, explicita que a categoria tempo se constitui em potencial interpretativo evolucionista civilizatório no século XIX, enquanto que a categoria espaço não segue a mesma lógica.

O espaço, contudo, resistiu e resiste como categoria de interpretação. Hoje parece por demais evidente que os lugares não se rendem à lógica uniformizadora que os confiantes homens do Oitocentos acreditavam ser inexorável. O predomínio das políticas da 'diferença', a rotinização do relativismo cultural e a propagação de teorias que ressaltam as singularidades são atestados da persistência do tema do 'local'.<sup>77</sup>

<sup>73</sup> Ibid., p. 90.

<sup>74</sup> Aqui o sentido de civilização deve ser compreendido como um "habitus", como um determinado modelo de comportamentos, como a aceitação de determinados ritos, fundados nas pretensões da Modernidade.

<sup>75</sup> Expressão utilizada por Euclides da Cunha na referência da obra de João Marcelo Maia. MAIA, J. M. E. **A terra como invenção: o espaço no pensamento social brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. p. 90.

<sup>76</sup> Ibid., 2008.

<sup>77</sup> Ibid., p. 26.

O que João Marcelo E. Maia caracterizaria como a construção do espaço nas sociedades novas, não adstritas ao peso do exercício das redes tradicionais de poderes espaciais, permitiu uma forma de desenvolvimento ou de significação diferenciada da terra.<sup>78</sup>

Várias foram as formas de explicação da terra, uma vez estabelecida pelo olhar do outro (do eurocentrismo). Entre a descoberta do paraíso ou a invenção deste ou de novo modelo de apropriação social dos bens, a “descoberta” da América inventada por uma tradição de pensamento alienígena tradicional tratada na produção eurocêntrica do pensamento, contribuiu profundamente para algumas concepções aqui estabelecidas. A produção de Sérgio Buarque de Holanda<sup>79</sup>, na explicação das “Raízes do Brasil”, demonstra na afirmativa que leva o autor a se preocupar com a busca da explicação na “origem” ibérica e em suas diferenças representativas das formas de apropriação e ocupação da terra no Brasil a busca por essa explicação que foge ao cenário estritamente "nacional".

Como aponta João Marcelo Maia, algumas explicações sobre a sociedade brasileira ou sobre as sociedades latino-americanas foram geradas tendo o espaço como “eixo estruturador da identidade nacional”<sup>80</sup>. Segundo o autor,

As discussões sobre o territorialismo ibérico também são marcadas das por tensões que traduzem, em novos termos, o dilema entre origem e invenção. [...] Nesse registro, a espacialização da reflexão e da atividade simbólica estaria vinculada a um projeto estatal ordenador, como se a reificação operada pelo argumento geográfico permitisse a identificação imediata entre Estado e terra, obscurecendo os personagens concretos enredados na aventura civilizadora – indígenas, negros e outros subalternos. Assim, inevitável é a conclusão de tal raciocínio: a dinâmica espacializante guardaria significativo sabor autoritário, pois encobriria a historicidade das formações sociais e a problemática das identidades nascidas nesses espaços.<sup>81</sup>

Trata-se, dessa forma, de uma expressão dos sentidos da terra conferidos a partir das características e dos elementos conformadores das tradições simbólicas e institucionalizadas dessa terra específica. As pretensões civilizatórias têm por necessária absorção os movimentos e as resistências da ordem de coisas aqui

<sup>78</sup> MAIA, J. M. E. **A terra como invenção: o espaço no pensamento social brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. p. 35.

<sup>79</sup> HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

<sup>80</sup> Ibid., p. 45.

<sup>81</sup> Ibid., p. 45 – 46.

estabelecidas. É a terra nesse espaço com esse direito que importa na ordem das possibilidades de existência e de apropriação.

## 2.2 TERRA E ESPAÇO URBANO: MOVIMENTOS DE SIGNIFICAÇÃO

A hipótese de Lefebvre sobre o processo e os sentidos da urbanização nos países “desenvolvidos” pode, em alguma medida, ser utilizada para explicitar alguns marcos do processo de urbanização na realidade brasileira.

A hipótese de “urbanização total”, se considerada como a subordinação das relações no campo, inclusive de produção, à cidade não está longe da hipótese defendida por Paul Singer sobre a centralização das decisões da metrópole sobre as demais cidades e a subordinação das atividades do campo à economia urbana.

O que pode ser lido com certa cautela sobre a hipótese da “urbanização total” e sobre a “sociedade urbana”, nos termos propostos por Lefebvre, diz respeito aos caminhos percorridos pela urbanização nos diferentes espaços do território brasileiro em observação. O modo como ocorreram as subordinações, entre campo e cidade e, entre cidade e cidade-polo, é resultado de uma diversidade de situações que significaram certa apreensão sobre as relações de poder na sociedade política desses espaços.

É bem verdade que as permanências de um sistema colonial, dependente apresentaram condicionantes marcadas pelas interveniências constantes do “politiquismo” agrário nas decisões estratégicas de governo que influenciaram na forma como ocorreu a urbanização nas cidades, principalmente marcadas nas primeiras fases de industrialização no Brasil <sup>82</sup>. Não se trata de entender tais relações de poder como o enfrentamento entre vida no campo e na cidade, mas de

---

<sup>82</sup> Nesse sentido, pode-se perceber duas questões: o aumento considerável de municípios no século XX, o que significou ampliação formal de área urbana em todo o país e, mudanças nos desenhos dos territórios urbanos dos Municípios. Sobre a primeira situação cabe a referência à previsão de desmembramento territoriais, que significaram a “emancipação” de municípios que constituíram nova sede político-administrativa. Quanto aos perímetros, cabe a observação quanto aos respectivos desenhos que seguiram a lógica dos interesses locais na ampliação das linhas demarcatórias das respectivas áreas urbanas, avançando sobre áreas rurais em que os proprietários apresentassem interesse na valorização econômica da área com a abertura de loteamentos em regra sobre suas áreas. Tais loteamentos, além de muitas vezes, não respeitarem as exigências mínimas de urbanização, ainda geraram excessivos ônus para o Poder Público e para os moradores, em função da ausência de ligação com as malhas urbanas dos municípios, a precariedade de serviços e as deficiências relativas à infraestrutura.

compreender os interesses que marcaram decisões estratégicas de "ordenação" dos municípios.

Vale ressaltar, também, que o percurso traçado para a constituição das cidades europeias, no caminho entre a "cidade política", organizada em torno das áreas públicas, e a "cidade mercantil" demarcada, pelas manifestações do mercado, não foi incorporado exatamente na formação das cidades brasileiras.

Assim, se a "sociedade urbana", nos termos propostos por Lefebvre, deve ser compreendida como a "sociedade que nasce da industrialização" e que "domina e absorve a produção agrícola" <sup>83</sup> em que esta acaba por subordinar, ou se tornar, para o autor, "setor de produção industrial". Guardadas as devidas cautelas, é possível identificar nesse conceito traços marcantes das condições da sociedade urbana contemporânea brasileira.

O que se pretende por outra lente é, sem ignorar essa condição, compreender o que exatamente subordina e é subordinado e o que, ao subordinar o outro, ocorre do ponto de vista dos sentidos da terra e da constituição dos espaços na anunciada tutela estatal de direitos.

O "problema" de se realizar a leitura relativa à urbanização total, nos termos exatos propostos por Lefebvre é o de se gerar, sem a verificação sobre as inúmeras subordinações, as constantes invisibilidades decorrentes de uma leitura que se pretende seja mais generalista e homogeneizadora de territórios que apresentaram conformação e organização muito diferentes. Nesse sentido, o olhar sobre o território brasileiro em função da extensão de seu território, do seu processo específico de ocupação, da dependência econômica, da forma de sua industrialização é observação necessária a se fazer sob pena de se interpretar os fenômenos socioeconômicos, jurídicos e políticos de modo superficial.

A sociedade urbana contemporânea, diferentemente daquelas sociedades tradicionalmente constituídas em outros períodos históricos, apresenta especificidades que fundam outras formas de vida e de definição de vínculos sociais. Essas sociedades urbanas coexistem, em uma realidade complexa, com cidades coloniais, rurais que apresentam elementos fundadores de outra ordem e que, ainda que se comuniquem com a produção hegemônica das relações de produção vigentes, permanecem existindo e resistindo à ordem das mudanças.

---

<sup>83</sup> LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

Assim, se a urbanização total está dada, as resistências a ela também estão. O esclarecimento dessas resistências é que permite sua visibilização e, portanto, a superação de determinadas condições indesejáveis do ponto de vista daqueles que se encontram subordinados à ordem urbana ou na ordem urbana.

Mas, alguns apontamentos realizados por Lefebvre dialogam com as condições mais atuais da urbanização brasileira, uma vez que em certa medida é possível reconhecer elementos da proposta teórica que permeiam a hipótese da urbanização total, tal como as caracterizações das cidades praticamente nascidas da industrialização.<sup>84</sup>

Ainda que diversas disciplinas possam explicar o mesmo fenômeno, a busca de explicitações e de fundamentos de uma determinada disciplina, aqui, o Direito, auxilia na construção própria de respostas ou de possibilidades e caminhos que podem ser facilitados ou dificultados, se averiguados e informados os objetivos e os sujeitos para quem a tese volta os olhos.<sup>85</sup>

Uma divisão habitual realizada no âmbito das disciplinas que se debruçam sobre o tema da terra e das relações “técnicas” ou sociais que estão a ela relacionadas é aquela orientada a definir a divisão clássica entre os espaços rurais e urbanos<sup>86</sup>, de modo a considerar que a terra e as relações que nela se desenvolvem ganham contornos próprios a partir dessa classificação.

Tal separação é marcada, em cada área do conhecimento, por critérios específicos. Não é incomum que a identificação de campo e cidade esteja atrelada à demografia, considerada a concentração de pessoas em determinado espaço. Como

<sup>84</sup> No caso brasileiro a situação mais emblemática é a da cidade de São Paulo.

<sup>85</sup> Como explicita Lefebvre “O fenômeno urbano, tomado em sua amplitude, não pertence a nenhuma ciência especializada. Mesmo considerando-se como princípio metodológico que nenhuma ciência renuncia a si própria, mas que, ao contrário, cada especialidade deve levar a utilização de seus próprios recursos até o limite para atingir o fenômeno global, nenhuma dessas ciências pode pretender esgotá-lo. Nem governá-lo.” LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999. p. 55.

<sup>86</sup> A divisão campo-cidade é contestada ou relativizada por alguns autores, tal como José Eli da Veiga na obra *Cidades Imaginárias* em que o autor defende a tese explicitada no subtítulo que “o Brasil é menos urbano do que se calcula”. A fundamentação do autor está calcada, em grande medida, nas consequências políticas e econômicas da classificação. De acordo com ele o Estatuto da Cidade não define o que é urbano, o que dá margem à compreensão de que territórios com características rurais sejam assumidos como urbanos, assim como as suas respectivas populações. De acordo com o autor: “São inúmeras as distorções impostas pela abominável divisão territorial em vigor. Por exemplo, é crescente o número de agricultores, pecuaristas, extrativistas, pescadores (e até populações indígenas ou quilombolas) que perdem o direito aos parques benefícios dirigidos às populações rurais porque residem em sedes de minúsculos municípios.” VEIGA, J. E.da. **Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Autores Associados, 2003. p. 56 - 57.

afirma Paul Singer, mesmo que variem as definições sobre o que é cidade, todas parecem conter em alguma medida a questão demográfica e territorial. Diz o autor, “por mais que variem as definições do que constitui uma ‘cidade’, a maioria delas concorda num ponto: trata-se de uma aglomeração humana, de um conjunto de pessoas vivendo próximas umas das outras”<sup>87</sup>. Presentes aqui, portanto, dois elementos: a quantidade de população e o tamanho do território.<sup>88</sup>

Para o direito, a cidade está relacionada diretamente à identificação de administração pública local-municipal. Conforme Decreto-Lei n° 311, de 1938, que dispunha sobre a divisão territorial do país, a constituição dos municípios e seu respectivo reconhecimento oficial decorriam das seguintes questões:

Art. 3º A sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome.

Art. 12. Nenhum município se instalará sem que o quadro urbano da sede abranja no mínimo duzentas moradias.<sup>89</sup>

Já, de acordo com a Constituição de 1988, a constituição dos municípios e a competência para legislar definem o seguinte:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.<sup>90</sup>

O que se percebe é que o conceito é plúrimo, não se esgotando, em um sentido ou uma explicação e abarcando elementos de naturezas diversas. A cidade oferece alguns elementos conformadores, muitas vezes confundidos no direito com a noção de município, mas, ao mesmo tempo, apresenta suas continuidades e

<sup>87</sup> SINGER, P. **Economia política da urbanização**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2010. p. 139.

<sup>88</sup> Segundo informação de Paul Singer, considerando a densidade demográfica, no ano de 1970 somente onze cidades brasileiras tinham mais de quinhentos mil habitantes. *Ibid.*, p. 139.

<sup>89</sup> Decreto-Lei n. 311/1938. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 10/06/2012.

<sup>90</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm) Acesso em: 03/02/2012.

descontinuidades, como a não cidade ou a anticidade, nos termos de Lefebvre, o que amplia as possibilidades de compreensão desse fenômeno.<sup>91</sup>

De qualquer forma, os planos municipais esboçados em desenho definem uma espécie de linguagem. Conforme identifica Lefebvre, com a verticalidade do plano, com o espaço representado em “coordenadas geométricas”<sup>92</sup> ou, como demonstrou João Marcelo Maia com a simbologia da obra de Euclides da Cunha, na representação espacial da paisagem pelo olhar do engenheiro no início da República, a cidade urbanizada e moderna apresenta características bastante específicas, se consideradas as cidades de outros períodos históricos.<sup>93</sup>

Sob o enfoque corrente de definição de cidade, Paul Singer afirma que:

Admitir um limite qualquer, de tamanho da população ou de densidade demográfica, para distinguir campo e cidade só tem sentido numa situação histórica dada. Se o problema, no entanto, consiste em analisar campo e cidade ao longo de um período histórico, o critério formal tem de ser substituído por uma noção mais ampla e multiforme. Essa noção precisa ser política e multiforme. Esta noção precisa ser simultaneamente política e econômica, partindo de uma divisão de poderes e de atividades entre campo e cidade.<sup>94</sup>

Na divisão de poderes, para o autor, a centralização institucional está estruturada na cidade, enquanto no campo, a expressão da decisão, de modo desconcentrado, se revela pelas manifestações dos proprietários de terra. Para Paul Singer, é a cidade o centro do poder uma vez que impõe sua “autoridade e sua lei” ao campo.<sup>95</sup>

A observação do quadro das relações de poder no Estado brasileiro, inclusive, no que diz respeito às expressões contemporâneas do poder, consideradas aqui basicamente as representações políticas nas três esferas de governo e nos três poderes, deve ser lida com cautela e sob pena de se tomar a definição formal como realidade e se ignorar que a urbanização traz para a cidade

---

<sup>91</sup> Para Lefebvre superar as explicações sobre o continuísmo histórico e o evolucionismo é necessário para se compreender o movimento dialético de constituição das cidades. “Estranho e admirável movimento que renova o pensamento dialético: a não cidade e a anticidade vão conquistar a cidade, penetrá-la, fazê-la explodir, e com isso estendê-la desmesuradamente, levando à urbanização da sociedade, ao tecido urbano recobrando as reminiscências da cidade anterior à indústria.” LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999. p. 23.

<sup>92</sup> Ibid., p. 22.

<sup>93</sup> MAIA, J. M. E. **A terra como invenção: o espaço no pensamento social brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

<sup>94</sup> SINGER, P. **Economia política da urbanização**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2010. p. 95.

<sup>95</sup> Ibid., p. 95.

uma outra definição de terra, a da terra-mercadoria. Nessa definição, a expressão econômica de um bem que assumia outra importância, localizada muitas vezes, na estruturação de vínculos sociais e de lógicas de pertencimento, faz com que os velhos sentidos se percam.

As teorias econômicas correntes dão, em geral, ênfase à determinação de preços pelos mecanismos de mercado, ocultando, desta maneira, a considerável manipulação “política” dos preços que desempenhou e continua a desempenhar um papel fundamental na industrialização em moldes capitalistas.<sup>96</sup>

A valorização desmedida da terra e dos imóveis se apresenta nas complexas articulações econômicas de mercado, mas que, sem dúvida, estão adstritas às decisões políticas e, de algum modo, estão ou estiveram vinculadas aos respectivos aportes de recursos objetivados no território expressados em infraestrutura, equipamentos e serviços.

Admite-se que, na medida em que aumenta a densidade de ocupação humana e econômica do espaço urbano, as autoridades públicas locais são solicitadas a inverter somas crescentes na ampliação dos serviços urbanos, recorrendo a soluções cada vez mais caras: trens subterrâneos, vias elevadas, tratamento de esgotos, desvios de correntes d'água de distâncias cada vez maiores etc.<sup>97</sup>

A presença objetivada do Estado em obras e serviços não se mostra como problema evidente, uma vez que a responsabilidade pelas soluções urbanas tendentes à melhoria das condições gerais de vida da população se perfaz em um de seus objetivos declarados.

O aspecto objeto de ponderação diz respeito a duas outras questões: quem garante os recursos necessários a permitir tais ações e a quem se dirigem tais melhorias urbanas, significativas da valorização dos imóveis, considerados, aqui, a terra e as construções.

De acordo com Paul Singer, o comumente benefício da isenção fiscal oferecido pelo Estado às empresas e o repasse dos impostos ao consumidor final transferem a primeira parte da responsabilidade, de modo geral, à população, enquanto o resultado gerado pela mesma população é apropriado privadamente por

---

<sup>96</sup> Ibid., p. 32.

<sup>97</sup> Ibid., p. 32.

aqueles que conseguem acessar os títulos de propriedade nas áreas que receberam as melhores condições de urbanização.

Nessas condições, quem suporta os resultados do adensamento sem acompanhamento da infraestrutura é a população mais pobre.

[...] a carência dos serviços urbanos, sintoma visível do congestionamento, recai sobre as camadas mais pobres da população, pois o mercado imobiliário encarece o solo das áreas bem servidas, que ficam deste modo 'reservadas' aos indivíduos dotados de mais recursos e às empresas, naturalmente.<sup>98</sup>

O esvaziamento de áreas pelas atividades industriais, comerciais e habitacionais implica a perda de recursos públicos e a subutilização dos bens. O desperdício é sentido duas vezes, pois, o não uso dos bens em condições de aproveitamento está relacionado ao abandono e à degradação dos bens e, ao mesmo tempo, ao novo aporte e à extensão da infraestrutura e dos serviços públicos na abertura de novas áreas.

Também é importante lembrar que, além de áreas intraurbanas que sofrem esvaziamento, em grande medida em virtude das mudanças de localização das atividades econômicas, que mobiliza recursos e pessoas para outros lugares, o mesmo fenômeno ocorre em outra proporção, em diferentes regiões, consideradas as disputas entre municípios e estados.

Não foi incomum o declínio de cidades em virtude da finalização de ciclos econômicos exploratórios no país, com a industrialização, ainda que consideradas as especificidades dessa situação, o esvaziamento e a criação de novas áreas industriais acabaram por reunir as condições para o aparecimento de novos polos de atividades econômicas, o que significou novos deslocamentos. Tal situação gerou consequências do ponto de vista da mobilidade, ainda que não significasse necessariamente, do ponto de vista histórico das migrações no país, a garantia de melhores condições de vida, uma vez que, sem certeza de trabalho e renda, parte considerável da população migrante não foi absorvida pelo mercado de trabalho.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 35.

<sup>99</sup> Os motivos que conduzem aos fluxos migratórios no país foram descritos por Paul Singer. "Os fatores de expulsão definem as áreas de onde se originam os fluxos migratórios, mas são os fatores de atração que determinam a orientação destes fluxos e as áreas as quais se destinam. Entre os fatores de atração, o mais importante é a demanda por força de trabalho, entendida esta não apenas como a gerada pelas empresas industriais, mas também a que resulta da expansão dos serviços, tanto dos que são executados por empresas capitalistas como os que são prestados por repartições

A não absorção do contingente populacional que se deslocou no território em virtude da busca pela renda, uma vez que não foi acompanhada pela ação pública propositiva de acolhimento, quanto às condições mínimas de permanência pelos indutores de tal movimento (Estado, indústria), significou, na prática, a necessidade individualizada de arranjo, adaptação e acomodação precária da população migrante nas cidades.

A conformação desse quadro geral de condições precárias para aqueles que tiveram que suportar os ônus da urbanização foi justificada em função da “tecnologização” e da conseqüente diminuição dos postos de trabalho ou das exigências relativas à qualificação da mão de obra. Tal justificativa somente se opera em um sistema em que a mais-valia é apropriada privadamente sem regulação institucionalizada sobre as operações de mercado. Não se toma aqui o argumento por verdadeiro, o que significa dizer que, mesmo que o movimento real atue na lógica estrita do sistema capitalista, haveria possibilidade de serem criadas condições de disputas mais igualitárias sobre os resultados relativos aos benefícios da urbanização.

O que vai decidir em, em última análise, se o processo de industrialização capitalista cria ou não um volume de emprego que guarda alguma correspondência com o volume de mão-de-obra disponível (conceito por si só ambíguo) é a destinação que é dada à mais-valia que pode ser criada graças ao aumento de produtividade do trabalho. Esta mais-valia é, em sua maior parte, inicialmente apropriada pelas empresas, que a redistribuem aos seus proprietários, credores, governo etc. Conforme o uso que estas personagens e entidades derem ao acréscimo de renda de que são beneficiárias, o desemprego tecnológico será ou não compensado pela criação de novo emprego.<sup>100</sup>

A decisão político-econômica, nesse sentido, é passível de alterar o quadro geral de condições estabelecidas tanto em relação ao grau de empregabilidade quanto à capacidade de absorção da população em uma economia urbana, mesmo considerada no interior dos moldes capitalistas.

---

governamentais, empresas públicas e por indivíduos autônomos. SINGER, Paul. Economia política da urbanização. São Paulo: Contexto, 2010. p. 35. Quanto aos fluxos migratórios internos em virtude de grandes projetos de serviços realizados pelo próprio Estado e as justificativas para a instalação de tais serviços, ver artigo: VARGAS DE FARIA, J. R. Discursos e impactos em grandes projetos urbanos: estudo de caso sobre a Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves. In.: OLIVEIRA, F., *et all* (coord.). **Grandes projetos metropolitanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

<sup>100</sup> SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 44.

Os elementos constituintes da situação do nível de marginalização a que estão submetidas as populações nas várias cidades variam, como assevera Singer, que defende que deve haver cautela na explicação simplista que resume o problema socioeconômico-espacial nas cidades no binômio: migração e ausência de infraestrutura.<sup>101</sup>

Entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos a situação aparece com características bastante diferentes e, se verificado o quadro das regiões e municípios brasileiros, é possível perceber tais diferenças no próprio plano interno a partir da leitura sobre os motivos que levaram grupos inteiros a se deslocarem no território.

Se a evidência maior é a busca pela possibilidade de manutenção de vida e, em última análise, a tentativa de garantir renda, a mobilidade ocorre em virtude das condições específicas do atingimento de mudanças socioeconômicas desfavoráveis à permanência da população residente. Além disso, como segundo fator, segue a verificação respectiva à observação dos grupos que se deslocaram ou quais foram os tempos de deslocamento de cada classe social.

Nesse sentido é que Singer aponta a necessidade de se compreender a migração interna como um “processo social” estrutural que atinge de modo diverso as diferentes classes sociais, o que significa dizer que os fatores que levam à migração não devem ser lidos a partir de lentes que privilegiem o aspecto individual da “decisão” relativa à migração sob pena de não se compreender os fatores comuns que ordenam o deslocamento (de onde para onde e de quem – classe/grupo – por que).<sup>102</sup>

Assim, se em certas situações da história do país a elite se deslocou mais rapidamente para determinadas áreas, no caso da migração em função da tecnologia na agricultura no último século, os trabalhadores das áreas rurais que não dispunham de propriedade foram os primeiros a sentir os efeitos da impossibilidade de permanência nas áreas rurais, seguidos pelos pequenos proprietários e arrendatários que se viram em condições bastante desfavoráveis tanto do ponto de vista concorrencial, no que se refere à produtividade, quanto pela expulsão violenta em função do interesse latifundiário sobre as terras cultiváveis. Nesta situação,

---

<sup>101</sup> Ibid., p. 51.

<sup>102</sup> SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 52.

portanto, “[...] a primeira onda de emigrantes é constituída por desempregados, a segunda por camponeses proletarizados”<sup>103</sup>.

O deslocamento e a migração nos territórios também pode se apresentar de modo mais complexo, pois, não ocorre, necessariamente, o fluxo migratório direto de agricultores para grandes centros industriais e de serviços. É possível que a migração desses grupos para cidades menores, com economia urbana menos complexa, empurre a outro grupo urbano, para territórios mais desenvolvidos economicamente. Por tudo isso, a migração deve ser compreendida como um fenômeno mais complexo que pode decorrer de outros movimentos de deslocamento em tempos diferentes.

A migração é igualmente significativa das novas composições de agrupamentos nas cidades e da constituição ou incorporação em diferentes classes sociais, consideradas também as relações que estabelecem com a população residente. A inserção dos grupos migrantes no trabalho e nas áreas de moradia também conforma a apropriação da cidade e as novas relações socioeconômicas e políticas que serão desenvolvidas.<sup>104</sup>

Sobre as características da urbanização brasileira e da América Latina, importante ressalva às leituras comumente realizadas sobre o processo ocorrido, principalmente nas primeiras décadas do século XX, é realizada por Paul Singer, que contesta<sup>105</sup> a dependência como fator preponderante de explicação do fenômeno da urbanização, seja nas etapas de colonização, de capitalismo-comercial e de industrialização (considerada a fase de capitalismo mais avançado).

Propõe o autor<sup>106</sup> que a urbanização seja verificada do ponto de vista da análise das condições impostas pelas realidades locais, ainda que admita a interferência da dependência como fator também a ser considerado e a entrada de capital estrangeiro. Assim, além dos aspectos concernentes à expulsão da população rural de seus territórios de origem, via mecanização, aumento de produtividade da terra, crescimento populacional, contato direto com aporte de infraestrutura viária aproximativo das áreas rurais aos processos de urbanização,

---

<sup>103</sup> Ibid., p. 53.

<sup>104</sup> SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 58.

<sup>105</sup> A contestação de Paul Singer se refere principalmente às afirmações de Manuel Castells e Aníbal Quijano. Ibid., p. 64.

<sup>106</sup> É necessário fazer referência ao período de análise do autor, o que significa dizer, aquilo que se convencionou entender pelo início do processo de urbanização no Brasil – 1920/1950 - e o contexto em que o autor faz a análise, que se dá na década de 70.

inclusive do ponto de vista do consumo de bens industrializados no campo, valorização e expropriação da terra, reestruturação das relações de produção no interior do próprio sistema capitalista interno, queda da mortalidade e crescimento vegetativo da população nas cidades, dentre outras questões que poderiam ser verificáveis como elementos importantes desse processo.

Para se entender, portanto, o significado histórico da urbanização em cada um dos países latino-americanos, não basta verificar sua magnitude. É preciso verificar, antes de mais nada, se a migração rural é provocada por fatores de mudança ou de estagnação. No primeiro caso, a urbanização é um aspecto necessário do desenvolvimento das forças produtivas, cuja intensidade é refletida pelo ritmo de crescimento das cidades. No segundo caso, a urbanização meramente reflete a incapacidade do sistema de responder positivamente ao desafio representado pelo crescimento populacional.<sup>107</sup>

A partir disso, é possível separar processos que se apresentam atrelados na realidade brasileira. Abordar a urbanização das cidades, significa tratar dos sentidos daquilo que é considerado urbano a partir da verificação de uma feição, evidenciada pelos usos da terra, pelas atividades econômicas desenvolvidas, pelas espécies de infraestrutura, equipamentos e serviços disponíveis, pelos conjuntos de relações sociais travadas, pela institucionalidade, principalmente estatal, estruturada e, por fim, pelos aspectos referentes à concentração populacional em espaços reduzidos, se levadas em conta a vida e a apropriação de bens para moradia e trabalho no campo.

É no contexto capitalista de acumulação que se dá a mesma lógica de concentração de capitais em determinadas cidades que no curso histórico foram beneficiadas pelas decisões políticas que permitiram ou incentivaram a concentração econômica. No caso brasileiro, a evidência dessa situação se dá, por exemplo, com a cidade de São Paulo<sup>108</sup>, tendo presente que a urbanização no país

---

<sup>107</sup> SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 74–75.

<sup>108</sup> Conforme Paul Singer o caso da cidade de São Paulo é expressivo do fenômeno da conversão da cidade em metrópole. De acordo com o autor, “A tese da superurbanização dos países que recém se industrializam encontra no caso de São Paulo uma ilustração bem expressiva. Em 1940, a mancha urbana contínua não ocupava todo o território da capital, contendo 1.326.261 habitantes. Apenas 30 anos depois ela se estendia por 37 municípios reunindo em seu território 8.106.250 habitantes. Durante este período a população cresceu a taxas anuais médias de 5,5 a 6%, dobrando a cada 12 anos”. Ibid., p. 121. De acordo com os dados do IBGE, Censo 2010, somente na cidade de São Paulo, portanto, sem considerar o avanço metropolitano, a população é de 11.253.503 habitantes. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> Acesso em: 17/05/2012.

tenha até sido mais desenvolvida em períodos anteriores em outros municípios ou regiões <sup>109</sup>.

Mesmo na década de setenta com os incentivos tributários de canalizar recursos para as cidades do Nordeste, por exemplo, a dependência foi mantida na concentração das decisões e a garantia dos investimentos permaneceu nas cidades polo.

A concentração desequilibrada de industrialização e urbanização em cidades específicas de países de desenvolvimento tardio do capitalismo fez com que se tornassem manifestos os problemas da concentração de poder político e econômico. Se, por um lado, o maior aporte de infraestrutura, equipamentos e serviços foi destinado às áreas de expansão dessas cidades, por outro lado, é nelas que se concentrarão com maior evidência a desigualdade de renda e a concentração da pobreza.

Assim, a ausência do Estado ainda que mais experimentada fora desses centros urbanos, é menos publicizada ou notada do ponto de vista coletivo geral da cidade, sendo percebido por aqueles que sofrem a ausência do estado. A repercussão da miséria exposta é que vai mobilizar interesses diversos que vão desde a tentativa de buscar a minimização das diferenças pela via do Estado e da garantia de direitos fundamentais até a ordenação do solo de modo a retirar da visibilidade geral os problemas concretos, encaminhando-os para áreas periféricas.

Mas a questão não se resume à migração, concentração de pessoas ou localização, ou à desigualdade nas respostas oferecidas pelo Estado do ponto de vista do aproveitamento de serviços e equipamentos públicos. O problema é agravado na medida em que os custos dessa urbanização são distribuídos desigualmente, mas com a carga da desigualdade voltada ao benefício dos maiores produtores da situação existente.

Uma das características da economia capitalista é que as desvantagens da aglomeração, embora causadas fundamentalmente pelas empresas privadas, acabam tendo seus custos socializados, já que a solução dos problemas assim suscitados cabe ao poder público, que financia as obras com fundos tributários arrecadados de toda a população. Assim, a indústria automobilística, maior responsável pelos problemas de tráfego que seus

---

<sup>109</sup> A explicação sobre o desenvolvimento acelerado da cidade de São Paulo, por Paul Singer é de que, dentre outras questões, o Município já apresentava o maior parque industrial do Brasil, em virtude do mercado constituído pela economia cafeeira. Ibid., p. 121.

produtos ocasionam, não contribui proporcionalmente mais do que qualquer outro “município” para sua solução.<sup>110</sup>

Se observada a questão referente a habitação, a situação não é diferente. A crise econômica dessa década não foi resolvida, mas amenizada pelo pacote de medidas que orienta a política pública habitacional.

Uma vez considerados o déficit habitacional existente e a necessidade de propiciar um aquecimento econômico, a combinação desses elementos encaminhou os maiores programas públicos do Estado em habitação, desde o encerramento das atividades do Sistema Financeiro de Habitação de 1964. Para isso, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e o Minha Casa Minha Vida foram voltados à construção e à realização de obras de infraestrutura e, de acordo com a apresentação de seus objetivos, com vistas a minimizar o problema do déficit habitacional concentrado nas faixas de renda mais pobres.<sup>111</sup>

O investimento foi claramente dirigido às cidades ainda que não se possam ignorar os estreitos laços entre os poderes constituídos no campo e na cidade. Se definitivamente a legislação da cidade vincula o campo, uma vez que a Constituição de 1988 determinou a competência do Município para estabelecer o perímetro urbano e, portanto, uma vez definido tal perímetro, o restante do território é considerado rural, tal definição muitas vezes não passou da mera intencionalidade de se transformar área rural em urbana, com o fim de assegurar maior autonomia local para a garantia de satisfação de interesses da própria classe proprietária rural.

Nesse caso, a lei da cidade deve ser entendida como urbana do ponto de vista formal, uma vez que, como já afirmado, compete ao Município a regulação do seu território urbano, principalmente no que diz respeito à determinação da faixa do perímetro, mas que nem sempre há coincidência entre a regulação legal urbana e a submissão dos territórios rurais.

Entender-se-ia, assim, sob um olhar pouco atento, que os poderes Executivo e Legislativo do Município, representativos principalmente dos interesses voltados à cidade, estabeleceriam a sua esfera de poder e de competência para garantirem os interesses da cidade sobre o campo. Na realidade, as representações políticas

---

<sup>110</sup> SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 128-129.

<sup>111</sup> De acordo com a Fundação João Pinheiro, pesquisa de 2008, 90% do déficit habitacional está concentrado nas faixas de menor renda. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Disponível em: <http://www.fjp.gov.br/index.php/indicadores-sociais/deficit-habitacional-no-brasil> Acesso em: 21/05/2012.

municipais se articulam na administração e competência para administrar e legislar sobre a cidade, com vistas a resolverem as questões do campo, e não de qualquer campo, mas, habitualmente, das oligarquias latifundiárias.<sup>112</sup>

Assim, caberia aqui a leitura sobre quem ocupa os centros de poder urbanos, principalmente se o urbano estiver atrelado à administração municipal. Evidentemente, nos municípios mais urbanizados tais relações de poder registram outras características, em que a questão central se dá sobre a cidade porque o campo já praticamente inexistente ou porque já estão mais subordinadas às atividades urbanas.<sup>113</sup>

Paul Singer destaca como aspectos da leitura econômica sobre as diferenciações entre cidade e campo, a capacidade de autossuficiência do campo, a divisão do trabalho, sendo que os aspectos citados são passíveis de ser reconhecidos sempre em uma lógica de separação na sociedade de classes.

Conforme afirma Paul Singer,

O que caracteriza o campo, portanto, em contraste com a cidade, é que ele pode ser – e, de fato, muitas vezes tem sido – autossuficiente. A economia natural é um fenômeno essencialmente rural. No campo se pratica a agricultura e, em determinadas condições, todas as demais atividades necessárias ao sustento material da sociedade. O campo pode, portanto, subsistir sem a cidade e realmente, na história, precedeu à cidade. Esta só pode surgir a partir do momento em que o desenvolvimento das forças produtivas é suficiente, no campo, para permitir que o produtor primário produza mais que o estritamente necessário à sua subsistência. Só a partir daí é que o campo pode transferir à cidade o excedente alimentar que possibilita sua existência.<sup>114</sup>

Em função da produção de excedente expressivo é que se permite a superação de uma economia calcada no escambo para aquela que efetivamente supõe um comércio em que as trocas são realizadas para além dos limites daquele agrupamento. O comércio está intimamente relacionado à formação das cidades, dos mercados. De qualquer modo, como destaca Paul Singer,

A cidade não inventa o comércio, mas muda-lhe o caráter, transformando-o de mero escambo irregular de excedentes agrícolas em intercâmbio regular

<sup>112</sup> Nesse sentido, cabe a verificação relativa às proximidades entre o Poder Judiciário e as oligarquias rurais, descritas em certa medida na obra de Orlando Gomes.

<sup>113</sup> Nesse caso, a cidade de Curitiba pode servir de exemplo, pois, contemporaneamente, o território do Município é praticamente tomado por características urbanas, se considerados os usos e as atividades desenvolvidas em toda a sua extensão territorial.

<sup>114</sup> SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 09.

de bens de luxo, em geral manufaturados. Com a cidade surge a produção regular e especializada de bens mais sofisticados (amuletos, jóias, armas) de cujo intercâmbio generalizado se destaca uma mercadoria que, pouco a pouco, se transforma em equivalente geral de todas as outras, tornando-se moeda, e é a troca monetária que finalmente torna possível a ampliação da divisão social do trabalho.<sup>115</sup>

Os poderes na cidade também são diferentes do campo, uma vez que são frequentemente mediados por estruturas e instituições que medeiam as relações de dominação. Seja pela especialização do exército ou do poder de polícia e pelo aparato da técnica realizada sobre a matéria bruta, e daí, então, da constituição do novo elemento-chave para a “reprodução” das cidades, principalmente nos moldes contemporaneamente definidos, a produção de mercadorias.

Para além da própria circulação de mercadorias, a superação em relação ao transporte é relevante para a garantia da instalação das cidades. Desse ponto de vista, além da facilitação via redes conectoras de circulação de mercadorias entre cidades, a proximidade experimentada com o adensamento permite que fornecedores e consumidores ocupem espaços cada vez mais próximos, o que significa dizer que ali se instala efetivamente o mercado.

Nesse sentido, Emília Viotti da Costa aponta a também necessária associação entre trabalho e terra. De acordo com a autora, “A política de terras e de mão-de-obra estão sempre relacionadas e ambas dependem, por sua vez, das fases de desenvolvimento econômico. No século XXI, a expansão dos mercados e o desenvolvimento do capitalismo causaram uma reavaliação das políticas de terras e do trabalho em países direta ou indiretamente atingidos por esse processo. O crescimento da população, as migrações internas e/ou internacionais, os melhoramentos nos meios de transporte, a concentração populacional nos centros urbanos, o desenvolvimento da indústria e a acumulação de capital estimularam a incorporação da terra e do trabalho à economia comercial e industrial”<sup>116</sup>.

A complexidade e o grau de evolução que tomaram conta desse processo acaba por criar uma nova divisão social do trabalho ainda mais específica e organizada em um sistema de poderes que supera o intraurbano. Nesse movimento, os “urbanos” se conectam em redes hierárquicas de produção.

---

<sup>115</sup> Ibid., p. 11.

<sup>116</sup> O processo descrito pela autora foi evidenciado na realidade brasileira. VIOTTI DA COSTA, E. Da **Monarquia à República**. 9 ed. São Paulo: UNESP, 2010. p. 171.

De qualquer modo, não se trata de pretender modos puros de organização da produção ou de organização de poderes nas cidades. Nesse sentido, o Paul Singer aponta as tensões e os conflitos que estão presentes na constituição das cidades: o primeiro relacionado às contradições e lutas travadas entre dominadores e dominados e a segunda, ao conjunto de contradições que são constituídas a partir da coexistência de diferentes modos de produção que disputam as condições de produção.<sup>117</sup>

No caso brasileiro, as disputas de poder entre as oligarquias rurais e a nascente indústria puderam ser sentidas na própria mudança de regimes e de governos, e não sem maiores disputas podem ser observadas as novas formas de apropriação de terras e de suas respectivas classificações como urbanas ou rurais.

O uso da terra também será objeto de atenção na caracterização dos novos espaços urbanos quando se verifica a instalação de um novo modo de produção, inclusive em função da multiplicidade de questões que deve abarcar com a instalação de um mercado de molde capitalista.

O resultado deste processo – a moderna unidade de produção, a fábrica – é necessariamente um fenômeno urbano. Ela exige, em sua proximidade, a presença de um grande número de trabalhadores. O seu grande volume de produção requer serviços de infraestrutura (transportes, armazenamento, energia, etc.), que constituem o cerne da moderna economia urbana. Quando a fábrica não surge já na cidade, é a cidade que se forma em volta dela.<sup>118</sup>

O efeito desse fenômeno foi orientado no sentido de alterar substancialmente as condições de vida e de trabalho no campo. Com a industrialização, o preço dos bens de consumo baixou consideravelmente, além disso, na área urbana se gerou uma determinada tecnologia voltada a produzir os meios de trabalhos para a agricultura. De acordo com Singer:

Dois foram os efeitos mais gerais desse processo de “industrialização” da agricultura. De um lado eliminou completamente a produção de subsistência do campo, ao menos nos países industrializados: cada exploração agrícola passou a se dedicar a apenas algumas poucas culturas, passando, a partir daí, a não poder mais sequer produzir alimentos para seus trabalhadores. [...] Deste modo, a cidade ficou sendo o lugar no qual se concentra não apenas o excedente alimentar produzido no campo, mas toda produção agrícola, a qual é comercializada, transformada industrialmente e, em parte, redistribuída ao campo a partir da cidade. Do outro lado, a “industrialização”

<sup>117</sup> SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 18.

<sup>118</sup> *Ibid.*, 22-23.

da agricultura permitiu imensa expansão das forças produtivas do campo ou, mais precisamente, um aumento formidável da produtividade do trabalho agrícola.<sup>119</sup>

Diante desse quadro, evidentemente o desemprego no campo foi inevitável, além disso, mesmo grande parte das atividades desenvolvidas no campo ganharam conotação de atividades urbanas, como o manuseio de máquinas que demandavam e demandam conhecimento tecnológico, e ocorreu a inversão de necessidades uma vez que a atividade capitalista no campo requer produtos produzidos na cidade.

No caso brasileiro, essa alteração de perfil populacional e de ocupação pode ser verificada nas anotações de Milton Santos, quando o autor afirma que, em três décadas, a população brasileira aumentou significativamente, além de mudar o seu perfil.

Do ponto de vista da diferença dos significados da urbanização, em virtude das mudanças de relação entre cidade e campo, se considerados os países centrais na organização do sistema produtivo capitalista, que passou pela economia urbana da manufatura, e a estruturação desse novo sistema em países de urbanização tardia, lê-se Paul Singer sobre os países periféricos e a Europa:

Nas cidades destes países, o aparecimento de uma burguesia capaz de “resistir ao esmagamento e fazer desabar a poderosa arquitetura sociopolítica” da velha ordem colonial deu-se tardiamente e em condições completamente diferentes das que presidiram o seu aparecimento original na Europa. Para mencionar apenas uma destas novas condições: enquanto a burguesia medieval européia se defrontava, dentro da cidade, com uma mão-de-obra constituída por servos fugidos da gleba, incapazes de organizar-se como classe, a burguesia dos países recém-industrializados já se defronta com um proletariado que se constitui como classe ao mesmo tempo que ela, burguesia.<sup>120</sup>

A migração campo-cidade pode, portanto, ser identificada dentro da lógica da inicial instalação de um modo de produção capitalista que tem como núcleo de mudança a concepção produtiva e nucleada da fábrica. Mas, mesmo que reconhecidas as diversidades entre regiões diferentes, consideradas aqui as especificidades do centro e da periferia da instalação do capitalismo, uma questão ocorreu em ambas as situações, a migração no sentido campo-cidade, guardadas as características de cada uma.

---

<sup>119</sup> SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 25.

<sup>120</sup> SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 26-27.

A industrialização das cidades ocorre na medida em que a centralização de infraestrutura possibilita o melhor uso racionalmente calculado dos recursos (energia, sistema de transportes, água etc.) para a expansão da atividade e para o escoamento de produção. De qualquer modo, como aponta Singer, as cidades que se caracterizaram por centralizar as fábricas são aquelas que, em regra, já apresentavam certa infraestrutura, inclusive de serviços públicos, e que já dispunham de certa aglomeração espacial.<sup>121</sup>

Diante da complexidade esboçada em cada uma das inúmeras possibilidades de leitura dessa divisão para João Marcelo Maia, o espaço deve ser compreendido como

[...] cenário físico, por certo, geografia povoada de referentes. Mas é também metáfora ou imagem capaz de dar sentido às experiências sociais. Ou seja, mesmo quando diretamente referenciada numa realidade física imediata, uma imagem pode extrapolar essa dimensão e operar como uma idéia que encarne temas e problemas mais amplos.<sup>122</sup>

A regulação do espaço urbano, portanto outro viés de análise do espaço, demonstra que o Brasil passou por inúmeras legislações que trataram da regulação do espaço. Essas regulações criam ou estabelecem limites significativos da presença do Estado em cada "lugar". Dentre tais normas, o Decreto-Lei n. 271, de 28 de fevereiro de 1967, que instituiu como zona urbana, "a da edificação contínua das povoações, as partes adjacentes e as áreas que, a critério dos Municípios, possivelmente venham a ser ocupadas por edificações contínuas dentro dos seguintes 10 (dez) anos".

Evidentemente a legislação não especificou critérios objetivos que estabelecessem as fronteiras entre o urbano e o rural. Ao contrário, permitiu o alargamento da malha urbana propondo como limite o "bom senso" ou a exigência de "capacidade técnica" e política da Administração Pública Municipal para estabelecer as situações impeditivas de abertura de novos loteamentos e, portanto, de mais áreas com características urbanas, tal como previu o legislador, também no Decreto-Lei n. 271/67, conforme segue:

---

<sup>121</sup> Ibid., p. 31.

<sup>122</sup> MAIA, J. M. E. **A terra como invenção: o espaço no pensamento social brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. p. 28.

Art. 2º Obedecidas as normas gerais de diretrizes, apresentação de projeto, especificações técnicas e dimensionais e aprovação a serem baixadas pelo Banco Nacional de Habitação dentro do prazo de 90 (noventa) dias, os Municípios poderão, quanto aos loteamentos:

I - obrigar a sua subordinação às necessidades locais, inclusive quanto à destinação e utilização das áreas, de modo a permitir o desenvolvimento local adequado;

II - recusar a sua aprovação ainda que seja apenas para evitar excessivo número de lotes com o conseqüente aumento de investimento subutilizado em obras de infraestrutura e custeio de serviços.

À observação da nova legislação referente às áreas de expansão urbana, o critério novamente se impõe à aferição técnica, agora menos explícita do que a afirmada em 1967, mas tal como esta, tão empenhada na garantia da abertura de áreas de urbanização quanto a anterior.

De qualquer maneira, a caracterização do imóvel como urbano ou como rural não se pautou, do ponto de vista da legislação, pela definição de perímetros, de modo que os imóveis foram, ao longo da história legislativa da propriedade, definidos em virtude de sua utilização econômico-social voltada às atividades tradicionalmente consideradas urbanas ou rurais. Assim, foi constante a possibilidade de vislumbrar imóveis com características urbanas em perímetros rurais e imóveis rurais nas áreas definidas como perímetros urbanos ou áreas de expansão urbana.

A autonomia do lote sem relação com o resto ou com o todo é o que marca a divisão da terra. Como define Rizzardo:

Em termos gerais, conceitua-o como sendo a operação que se utiliza de dados técnicos de agrimensura para dividir uma área em tantas outras porções autônomas, com possibilidade de vida própria. Feita a divisão da gleba em lotes, estes não são mais partes daquela, mas propriedades separadas, que passam a constituir, cada uma, um novo todo, uma nova propriedade.<sup>123</sup>

Nesse sentido, a terra vira lote. Agora demarcada, registrada, separada das demais terras. A divisão entre o público e o privado também deve se aperfeiçoar, principalmente se considerado o teor do discurso jurídico.

A urbanização brasileira, marco de mudanças significativas para o país, propositadamente implementadas com a finalidade de produzir um novo status

<sup>123</sup> RIZZARDO. A. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano: Leis 6766/79 e 9758/99**. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

nacional, pode ser assumida como o grande cenário de reflexões que permitem a leitura sobre as condições atuais da terra, como elemento da urbanização.

Como já descrito, os núcleos urbanos - e até mesmo certa urbanização - já podiam ser verificados mesmo no período colonial, como o lugar do comércio e dos centros de governo, principalmente se consideradas as cidades litorâneas. A vinda da família real portuguesa para o Brasil e a abertura dos portos em 1808 também são razões de mudanças relativas ao incremento de atividades e do aumento populacional nas cidades.

Ainda antes da República, já podem ser observadas algumas questões importantes do ponto de vista fundiário e da urbanização, além dos novos arranjos administrativos e da produção legislativa— Lei de Terras e Código Comercial —, também podem ser acrescentadas outras mudanças importantes, como descreve a Emília Viotti da Costa:

Na segunda metade do século XIX ocorreram alguns fenômenos importantes que irão introduzir algumas modificações na estrutura econômica e social do país, contribuindo para o desenvolvimento relativo do mercado interno e estimulando o processo de urbanização. Primeiro, a transição do trabalho escravo para o trabalho livre: a cessação do tráfico em 1850, a abolição em 1888 e a entrada de numerosos imigrantes no sul do país. Em segundo lugar, a instalação da rede ferroviária, iniciada em 1852 e que no final do século atingiria mais de nove mil quilômetros construídos e quinze mil em construção. Finalmente, as tentativas, bem-sucedidas, de industrialização e o desenvolvimento do sistema de crédito.<sup>124</sup>

A expansão das mudanças e a intensificação das dinâmicas econômicas contribuíram marcadamente para o início efetivo da urbanização nas primeiras décadas do século XX. Os programas relativos à industrialização nacional e ao crescimento do Estado, do ponto de vista de sua administração, foram importantes para a reformulação dos modelos de cidades. As obras higienistas e os respectivos despejos em massa, a diversificação modal, os bairros populares, a indústria e a casa, foram expressões das rupturas e do cenário construído desse período.

O período de intensificação da urbanização com as características mais contemporâneas coincide, não por acaso, com o período entre guerras (Primeira e Segunda Guerra Mundial). A industrialização acaba por modificar consideravelmente o perfil das cidades, concentrando atividades em cidades-polo, o que quer dizer que

<sup>124</sup> VIOTTI DA COSTA, E. **Da Monarquia à República**. 9 ed. São Paulo: UNESP, 2010. p. 253.

o perfil dos municípios é bastante diferenciado, sendo que aqueles que foram mais atingidos pela industrialização alteram consideravelmente as suas características.

Sendo a indústria uma atividade eminentemente urbana, o seu aparecimento e expansão tornam a cidade latino-americana, pela primeira vez desde a conquista, produtiva. No seu intercâmbio com o campo, a cidade pôde finalmente oferecer uma contrapartida econômica em troca do excedente alimentar. Só a partir de então se estabelece uma verdadeira divisão de trabalho entre cidade e campo.<sup>125</sup>

De qualquer modo, não desapareceram simplesmente as relações anteriores, pois a coexistência entre o sistema anterior, a cidade anterior e a nova cidade e as relações com o campo ainda serão em grande medida mantidas até que o campo passe a demandar e de fato constituir novas formas de produção oriundas do mercado urbano. Como descreve Paul Singer

No fundo, a manutenção dos velhos mecanismos de exploração e de transferência do excedente, do campo à cidade, resultou do fato de que a industrialização na maioria dos países latino-americanos não resultou de uma transformação revolucionária da antiga estrutura de dominação, mas de uma acomodação da mesma. À oligarquia foi permitido reter a propriedade do solo e as formas de exploração semi-servil da mão-de-obra. O latifúndio se manteve como forma fundamental de organização produtiva no Setor de Subsistência.<sup>126</sup>

Na realidade brasileira, a oligarquia rural conseguiu manter laços estreitos com o setor industrial, e, para além disso, estava e manteve-se nos centros de decisão política do país, de tal modo que, mesmo com a industrialização e a urbanização acelerada de algumas cidades, o velho modo de operação do campo significou a garantia de certa estabilidade da classe proprietária.

---

<sup>125</sup> SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 115.

<sup>126</sup> SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 116.

## 2.3 DIREITO E PROPRIEDADE: O PÚBLICO INDIVIDUAL E O PRIVADO COLETIVO

Duas questões levantadas por Paolo Grossi e por Antonio Hespanha ficam evidenciadas: a multiplicidade de espécies de propriedades e as propriedades multiformes <sup>127</sup>. Mais que isso, a necessidade de se alterar o sentido histórico moderno da percepção sobre as categorias jurídicas em relação ao seu lugar e suas próprias histórias.

No plano da teoria do direito, recuperar o sentido da diferença histórica tem sido um fator importante para recuperar o sentido restrito ao âmbito local dos valores ocidentais. Hoje, a consciência jurídica é confrontada com as falhas das tecnologias jurídicas ocidentais exportadas, ou com sua reticente recepção de culturas alheias. Em um mundo que, vertiginosamente, tende para a integração, o choque do universalismo jurídico e a correspondente consciência do caráter local do direito suscita o problema vital da reconstrução de uma teoria geral do direito, que passa a ser operativa, liberada do cronocentrismo e do etnocentrismo, dentro da estrutura e em prol do pluralismo.<sup>128</sup>

Se a terra apresentava e apresenta sentidos outros que não somente aqueles nossos conhecidos, as estruturas que a publicizam e legitimam também requerem atenção.

Sem pretender estabelecer uma única possibilidade ou via, a do coletivismo, a indicação de que as possibilidades de coletivização plurais, com vínculos mais ou menos profundos, dotadas de características mais originais ou construídas racionalmente, fundadas em vínculos “desinteressados” ou criadas a partir da identificação de desejos ou interesses, todas essas formas, a partir de suas características concretas têm em comum o traço de certa união de vida e de esforços que permitem, além da própria construção de sentidos compartilhados, a perspectiva de pertença e de segurança.

---

<sup>127</sup> HESPANHA, A. M. **A política perdida: ordem e governo antes da Modernidade**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 46 .

<sup>128</sup> Ibid., p. 54.

Em certa medida, seguindo a linha de Buber sobre a “falsa alternativa”<sup>129</sup>, o que se pretende não é estabelecer uma dicotomia entre os “ismos” – individualismo ou coletivismo -, como a escolha entre as oposições necessariamente estabelecidas, mas tentar verificar as propostas existentes ou possíveis de traços de coletivização que efetivamente podem ser significativas de mais garantia de efetivação daquilo que, neste tempo, convencionamos entender, ainda que com demora, como um dos mínimos da realização da existência, a moradia.

Assim, sem pretender buscar alternativas, a intenção é desconstituir a falsa verdade que se estabeleceu com a garantia de que só se poderia resolver pelo direito a tutela individual. Mas, ao mesmo tempo, sem cair na necessidade de se resolver tudo pelo viés da coletivização num sentido de totalidade<sup>130</sup>, uma vez que a leitura desse tempo parece não permitir, por não estarem presentes os elementos objetivos dessa possibilidade de realização, a coletivização da moradia em todas as situações em seu sentido mais pleno, para alguns, como Buber, no sentido de comunidade<sup>131</sup>.

A ampliação da esfera pública, que nasce com a República tardia, mesmo que povoada de limites objetivos e simbólicos, deve ser objeto de análise quando se trata de falar das mudanças ocorridas nos sentidos de apropriação de bens no país, em especial, a questão da terra.

Parte da análise desse contexto a afirmação de Nabil Bonduki sobre “as origens da habitação social no Brasil”, o que significa dizer a ampliação de questões de Estado sobre questões até então tratadas muito mais na esfera do particular. Essa mudança provoca uma necessária revisão de certos padrões estabelecidos na esfera privada, ainda que bastante implicados pela própria condição de administração particularista do Estado. Nesse sentido, se falar-se em razão estatal

<sup>129</sup> De acordo com o autor, “[...] a falsa alternativa é uma formulação antitética dualista, para a qual não há uma terceira possibilidade e, portanto, não se pode escolher senão entre duas; como consequência disso, se obscurece a situação vital do homem contemporâneo, na sua dupla dimensão, a espiritual e a fática. Tal alternativa falsa, falaciosa, ilusória é a alternativa entre o individualismo e o coletivismo, que domina o nosso tempo.” BUBER, M. **Sobre comunidade**. São Paulo: Perspectiva, 1987. p. 122.

<sup>130</sup> Buber considera o coletivismo como o imediato oposto do individualismo e atribui aquele à pretensão de totalidade, de modo que refuta qualquer possibilidade de se trabalhar com dois campos opostos, ambos ilusórios, para isso propõe uma terceira alternativa que, de acordo com ele, estaria calcada na concretude das relações existentes. Tal alternativa seria a consideração sobre a total impossibilidade de se atribuir ao indivíduo a sua própria construção, assim como não seria possível retirá-lo, pela via coletivista da responsabilidade de ser no mundo, considerando as suas ações sobre os demais indivíduos, ou pessoas como prefere tratar quando refuta o individualismo. Neste sentido, ver: BUBER, M. **Sobre comunidade**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

<sup>131</sup> Neste sentido, ver: BUBER, M. **Sobre comunidade**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

cabe despovoar o insistente percurso histórico do modelo de elitização constante na história para um possível rompimento do modelo anterior com a complexidade dos novos modelos e a participação, ainda que concomitante, das “novas” elites.

Várias são as possibilidades de coletivização em que a terra é elemento central. Tais coletivizações podem estruturar-se sobre bases diversas e são explicadas a partir de inúmeras perspectivas desde perspectivas comunitaristas fundadas em elementos vários de origem ou míticos.

Dentre tais indicações, é possível citar as teorias utópicas, humanistas, como, as defendidas pelos socialistas utópicos, voltados às questões do trabalho, mas também à concepção de grupos, coletivos, comunidades.

Tratando da vida em comum, sem pretender atribuir os vários sentidos de comunidade construídos a partir de uma pureza de vida ou mais utópicos considerados a partir de autores como Buber, que inclusive foi influenciado pelos socialistas utópicos, os possíveis coletivos superam, no âmbito deste trabalho, a tentativa de categorização a partir, necessariamente, das ideias mais tradicionais comunitaristas, para a compreensão das diversas possibilidades de construção de coletivos, motivados por um sem-número de situações, constituídos a partir de tantas origens, questões ou interesses.

Aqui, considerado o elemento essencial, a clareza de que os grupos constituídos são mais resistentes às manifestações formais do Estado via direito repressivo e ausência da tutela básica da garantia de abrigo no campo ou na cidade, esse é o pressuposto.

Ainda assim, não é desnecessário lembrar que inúmeros modos de caracterizar esses coletivos foram propostos e, em alguma medida, serão válidos aqui a relatar tal conjunto de possibilidades.

Buber explicou comunidade como “vida”, acrescentando que a finalidade da comunidade é a própria comunidade, de modo a desconsiderar a definição de comunidade ou criticar posições utilitaristas imbricadas em modelos, portanto, ou não comunitários ou comunitários em certo sentido, definido pelo autor como forma antiga de comunidade, sendo esta religiosa ou econômica <sup>132</sup>. A esse respeito, diz o autor: “Reconhecemos que tudo aquilo que é completo e vivo transcende o

---

<sup>132</sup> BUBER, M. **Sobre comunidade**. São Paulo: Perspectiva, 1987. p. 33-34.

proveitoso e tudo o que é pequeno e apático deriva do utilitário e do desejo de vantagens”<sup>133</sup>.

Logo, a “nova” comunidade é, para o autor, o pós-social, pois ignora a necessidade e o vínculo baseado na garantia de benefício individual.

Os homens que na atual sociedade foram atirados em uma engrenagem movida pelo proveito, de modo a atrofiar sua criatividade livre sob o jugo do trabalho que visa o proveito, serão, nesta nova vida, elevados à nova ordem de coisas, onde reina não o princípio utilitário, mas o princípio criador e libertador de suas forças subjugadas. Nesta nova vida renascerá, não só a pluricomunidade numa forma ainda mais nova, mais nobre e pura, mas também, e, através dela, e nela, a bicomunidade; e a solidão das mais calmas horas de contemplação e de criação recobrará um novo e mais rico colorido. Cada um viverá ao mesmo tempo, em si mesmo e em todos.<sup>134</sup>

Ainda que a leitura do autor traga traços evidentes de sua perspectiva religiosa e da ligação desta com a construção de comunidade realizada, dois elementos podem ser verificados na constituição do conceito: a terra e o trabalho. Nesta leitura, terra e propriedade ganham contornos diferentes daqueles estabelecidos na modernidade.

[...] A comunidade pode, a partir da relação entre duas ou algumas pessoas, tornar-se o fundamento da vida em comum de muitas pessoas. Mesmo assim, contudo, lhe são colocados limites espaciais cuja ultrapassagem representa o início da diluição do conteúdo da imediaticidade: a forma legítima da comunidade como construção social é a comunidade concreta. Se a união entre os homens acontece sob o signo da terra, surge a comunidade vila que administra o solo comum; se a união acontece sob o signo do trabalho, surge a cooperativa que se dedica a obra comum; se a união acontece sob o signo da ajuda, surge a camaradagem que aspira em comum à realização pela educação mútua; se a união acontece sob o signo do espírito, surge a fraternidade que invoca em comum o Absoluto, o proclama e o celebra. Estas quatro espécies de comunidade e seus tipos correspondentes de liderança podem fundir-se e articular-se de diversas maneiras.<sup>135</sup>

O Estado seria, nesse contexto, a “mecanização” da comunidade, a perda do elemento da imediaticidade. Trata-se de uma perda de vínculos, de ações que são externas e que são garantidas, do ponto de vista da sua existência nesse modelo, a partir da força. O Estado está relacionado à formação da sociedade, ao

<sup>133</sup> BUBER, M. **Sobre comunidade**. São Paulo: Perspectiva, 1987. p. 35.

<sup>134</sup> Ibid., p. 39.

<sup>135</sup> Ibid., p. 47 - 48.

fim da comunidade e, portanto, ao fim de vínculos de imediaticidade para a mera expressão da tentativa de garantir o desejo de tirar vantagem.

[...] Comunidade é a ligação que se desenvolveu mantida internamente por propriedade comum (sobretudo de terra), por trabalho comum, costumes comuns, fé comum; sociedade é a separação ordenada, mantida externamente por coação, por contrato, convenção, opinião pública. [...] A cidade medieval é a forma representativa da comunidade, a grande cidade moderna é a forma representativa da sociedade.<sup>136</sup>

Não seria possível o retorno ao modo de comunidade primitivo, mas, de acordo com o autor, é possível um outro destino à sociedade que supere o individualismo e a atomização dos sujeitos.<sup>137</sup>

Nesse sentido, a recuperação ou a reapropriação dos espaços públicos é apontada, normalmente, como a minimização das (des)apropriações.

A terra dividida, cercada, medida e mercadorizada traduz um novo tempo de (des)apropriações e externaliza modos de viver que já não são vislumbrados ou garantidos em laços de pertencimento, concernentes à condição de conjunto ou compartilhamento suposto em uma territorialidade.<sup>138</sup>

A propriedade moderna é marcada pela surgimento de um sujeito específico, nas palavras de Ricardo Marcelo Fonseca, “o homem moderno é alguém que se expressa e se afirma como aquele que possui as coisas, no sentido de exercer sobre elas um domínio e um poder exclusivos”<sup>139</sup>.

Se a cidade ou o urbano expressam as características da sociedade contemporânea, marcada pelos sentidos proprietários, com feição de grande

<sup>136</sup> BUBER, M. **Sobre comunidade**. São Paulo: Perspectiva, 1987. p. 50.

<sup>137</sup> As manifestações de Buber estão relacionadas ao contexto vivenciado pelo autor no pós-guerra, portanto, pela desconfiança na manutenção do modelo de “sociedade” e de Estado no qual se encontra inserido. *Ibid.*, p. 53.

<sup>138</sup> O território deve ser compreendido aqui no sentido exposto por Mario Trompowsky, que define o define, conservando em certo sentido, seu caráter etimológico, como “terra que pertence a alguém”, não pela titulação, mas pela forma viva e orgânica de apropriação. De acordo com o autor, a território deve ser compreendido nos seguintes termos concomitantes: na sua “vinculação com a geopolítica do espaço, o que significa dizer, compreendido a partir do estabelecimento de um controle efetivo que é considerado legítimo e organizado por instituições e grupos em um dado espaço e pela percepção relativa a uma determinada identidade socioespacial, caracterizada por uma ordem afetiva relacionada à proximidades concernentes à etnia, crença, renda dentre outros atributos. TROMPOWSKY, M. O espaço público como território: uma sucinta reflexão. In.: VAZ, L. F. *et. al.* (org.) **Os espaços públicos nas políticas urbanas: estudos sobre o Rio de Janeiro e Berlim**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2008.

<sup>139</sup> FONSECA, R. M. **A Lei de Terras e o advento da propriedade moderna no Brasil**. In.: Revista Jurídica Anuário Mexicano de Historia del Derecho. Vol XVII. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Cidade do México: UNAM, 2005. Disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/17/cnt/cnt5.htm> Acesso em: 01/06/2012.

mercado comercializável, é de se questionar o que resta da cidade como possibilidade de satisfação das demais esferas da vida.

Na observação atenta de Lefebvre sobre as dimensões do coletivo no urbano e a sua fragilidade diante do existente e o avanço sobre o “público coletivo”, transformado em “público individual”, a defesa da rua e do monumento aparece como expressão do espaço das relações da vida apropriado privadamente.

As contradições desse urbano podem ser expostas em incontáveis situações. Lefebvre elegeu a rua como objeto daquilo que está para além de mero lugar de ligação entre dois pontos, ou da garantia de circulação de pequenas conchas individualizantes à procura de possíveis paradas, os estacionamentos para demonstrar os vieses da apreensão dos espaços.

Numa ironia, questiona o autor se seria necessário traduzir, pela via do direito, a tutela ou os deveres dos automóveis.<sup>140</sup> Ou tanto melhor seria garantir as relações que constituem a vida. No quadro das escolhas, o que se apresenta como prioridade pode ser o valor de uso ou o valor de troca, sendo este último a ausência do espaço coletivo quando se trata do espaço que, pelo menos em tese, apresenta-se como coletivo.

A rua? É o lugar (topia) do encontro, sem o qual não existem outros encontros possíveis nos lugares determinados (cafés, teatros, salas diversas). Esses lugares privilegiados animam a rua e são favorecidos por sua animação, ou então não existem. Na rua, teatro espontâneo, torno-me espetáculo e espectador, às vezes ator. Nele efetua-se o movimento, a mistura, sem os quais não há vida urbana, mas separação, segregação estipulada e imobilizada. Quando se suprimiu a rua (desde Le Corbusier, nos “novos conjuntos”), viu-se as conseqüências: a extinção da vida, a redução da “cidade” a dormitório, a aberrante funcionalização da existência.<sup>141</sup>

De qualquer modo, a mera romantização da rua como espaço de encontros não serve como eleição simplista de apenas um dos vieses das apropriações privadas já efetivadas e do lugar, também, da mera circulação.

A construção de Lefebvre vai exatamente no sentido da compreensão da leitura sobre aquilo que esta aí, sem perder de vista aquilo que também é. A contradição se faz presente nos movimentos tendenciais e contratendencias. A rua é manifestação do encontro e rede de consumo, o presente e o invisível.

<sup>140</sup> LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999. p. 27.

<sup>141</sup> *Ibid.*, p. 27.

É assim que se pode falar de uma colonização do espaço urbano, que se efetua na rua pela imagem, pela publicidade, pelo espetáculo dos objetos: pelo “sistema dos objetos” tornados símbolos e espetáculo. A uniformização do cenário, visível na modernização das ruas antigas, reserva aos objetos (mercadorias) os efeitos de cores e formas que os tornam atraentes. Trata-se de uma aparência caricata de apropriação e reapropriação do espaço que o poder autoriza quando permite a realização de eventos nas ruas: carnavais, bailes, festivais folclóricos. Quanto à verdadeira apropriação, a da “manifestação” efetiva, é combatida pelas forças repressivas, que comandam o silêncio e o esquecimento.<sup>142</sup>

Assim, diante das condições existentes, longe da redenção da privacidade vigiada ou da garantia do ser social na ágora massificada, há possibilidade de se estabelecer mecanismos de reavaliação e de limites entre o público e o privado que não pretendam, porque o grau de complexidade não permite a identificação de um grande coletivo urbano, mas de áreas de exercícios de vínculos sociais que exponham as diferenças e os interesses sobre o que ocorre nas cidades.

---

<sup>142</sup> LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999. p. 29.

### 3 A CASA E A POLÍTICA

#### 3.1 OS SENTIDOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE MORAR

A terra e a casa durante tanto tempo conformaram-se em dois elementos de uma só existência. Foi em grande medida, com a mudança da estrutura político-econômica do país<sup>143</sup>, que se visibilizou a separação daquilo que, interligado e combinado, não se pretendia dissociável sem a perda de seu conteúdo.

Com a mercantilização da terra e a possibilidade de se constituir uma indústria nascente, a da construção civil, com foco nas mudanças no mundo do capital e do trabalho, deslocaram-se as antigas percepções sobre os modos de vida e de comércio e se fundou, então, um novo estado de coisas. Nesse estado de coisas, a dissociação seria possível.

É bem verdade que as alterações não ocorreram imediatamente e que várias situações intermediárias entre o novo e o velho fizeram as interligações entre aquilo que seria o "passado" e o "presente" das relações sociais de pertencimento e de identidade que se consolidariam não como únicas, mas, como hegemônicas na produção dos espaços.

O Estado, também refundado nas ideologias de um "liberalismo excêntrico" se considerado o contexto poluído pelo colonialismo, forjava sua institucionalidade na ampliação de bases sobre o território e nas mudanças desses mesmos territórios em que se fixava.

Na pretensão de consolidação desse Estado, um projeto de desenvolvimento se esboçou. O "ponto de referência para o exame dessas novas relações", de acordo com Francisco de Oliveira, pode estar centrado "na passagem da economia agrária para a economia industrial no Brasil, isto é, o comando da expansão do sistema capitalista que tem agora na industrialização o motor básico do aprofundamento de sua divisão social do trabalho"<sup>144</sup>.

No cerne das políticas desse Estado, a política habitacional parecia estratégica, ao menos no discurso, para acalmar os ânimos e resignar os corpos a

---

<sup>143</sup> Segue-se a advertência de Francisco de Oliveira em relação ao entendimento de que não se pretende uma interpretação mecanicista da realidade do Estado e da economia em relação à política. OLIVEIRA, F de. **A economia da dependência perfeita**. 5 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1977. p. 115.

<sup>144</sup> Ibid., p. 115.

suportarem mais docilmente a realidade opaca e pobre das cidades dos trabalhadores <sup>145</sup>. A oportunidade de segurança de vida pela via da casa própria, sem a dependência do proprietário rentista ou pelo controle dos interesses dos proprietários rentistas, representaria para os trabalhadores certa esperança de autonomia.

É basicamente dessa fórmula que a "casa" se transforma em "política" e a habitação assume, na linha das proposições apontadas por Nabil Bonduki, o sentido de "questão social".

A terra se perde como moradia relacionada a vínculo social e identidade e ganha novos contornos quando apreciados, agora separadamente, na expansão do mercado de habitações formais e informais.

A terra-mercadoria acompanharia todos os programas habitacionais como elemento ofuscado pela discurso inflamado relativo à casa ou à unidade habitacional. Mas, é principalmente nela, na terra, que serão encontrados, de modo mais contundente, os paradoxos da política pública de habitação.

Ainda assim, a casa, "ideia síntese" da moradia urbana, não menos importante que a terra, traz outros elementos para a formulação da política pública: a construção, o financiamento, a aquisição da posse ou da propriedade, a locação, as cessões gratuitas ou onerosas, os direitos de garantia.

Esse conjunto, terra e casa, agora dissociado mas sempre aproximado, conformaria, então, a demanda pelo novo direito, o direito de morar.

Ocorre que não havia como se tratar da "questão social" ou, mais tarde, do direito à moradia, sem casa<sup>146</sup>. E, não por acaso, os cortiços e as construções rápidas de habitações precárias, bem como a locação de partes de casas já ocupadas, com cessão de quartos e a coabitação, passaram a proliferar nas cidades brasileiras no final do século XIX e início do século XX.

A renda via locação de bens, era segura em virtude da escassez dos imóveis e do poder dos proprietários, que contavam com os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, ou com a ausência e o silêncio de todos esses para garantir a sua condição privilegiada em relação aos locatários e possuidores.

---

<sup>145</sup> A referência as cidades dos trabalhadores diz respeito as áreas em que os trabalhadores paravam e transitava, o espaço da morada, do trabalho e da mobilidade entre essas duas estadas.

<sup>146</sup> Aqui a casa está citada no sentido de construção edificada e não como morada.

Durante todo esse período coincidente com o início da industrialização, a garantia do Estado concernente à liberdade dos proprietários de acumularem riqueza em detrimento das condições miseráveis impostas aos trabalhadores. Nesse sentido, é necessário lembrar que a questão habitacional no Brasil andou em conjunto com a mudança nas relações de trabalho. A política de imigração veio substituir o trabalho escravo e ambos, ex-escravos (em grande medida) e imigrantes<sup>147</sup> foram para as cidades em busca de renda<sup>148</sup>.

Nesse tempo, as cidades há muito existentes, também alteravam sua feição. Os casarios e opulentos sobrados que abrigavam as famílias mais abastadas, pelas suas características suntuosas, significavam poder e controle, dentro e fora de suas paredes, e esboçavam a decadência do patriarcado. Tais edificações abrigavam agora outra forma de vida urbana. Como descreveu Gilberto Freyre sobre a "quebra do roço" na estampa das cidades.

E é como o tempo - e através do tempo, a dissolução das instituições, e não apenas a dos indivíduos - age sobre as casas túmulos - mesmo os monumentais e não apenas os modestos: quebrando-lhes o roço. O roço do que o patriarcado no Brasil teve de mais ostensivo, isto é, a sua arquitetura característica - casas-grandes, sobrados, monumentos fúnebres: criações de pedra e cal, de mármore, de bronze com que as famílias patriarcais ou tutelares pretenderam firmar seu domínio não só no espaço como no tempo - vem sendo quebrado a vista de toda a gente.<sup>149</sup>

A descrição aponta para as mudanças estruturais desse período entre a República Velha e a constituição da Nova República, da refundação das ordens política, econômica e social que se esboçam não só na decadência dos bens, mas também na mudança de seus usos. Os mesmos casarios, agora abandonados e degradados, serviriam para abrigar trabalhadores em busca de pouso.

Foi nesse contexto que ocorreu a constituição abundante de precárias moradias coletivas, construídas por "proprietários" que queriam sem riscos garantir alta rentabilidade sobre seus "negócios". Tais moradias eram oferecidas aos trabalhadores

<sup>147</sup> De acordo com Boris Fausto, "cerca de 3,8 milhões de estrangeiros entraram no Brasil entre 1887 e 1930". Este número somente diminuiu com a "crise mundial de 1929". FAUSTO, B. **História do Brasil**. 12 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007. p. 275.

<sup>148</sup> Fausto relata que "as más condições de recepção dos recém-chegados levou o governo italiano a tomar medidas contra o recrutamento de imigrantes. [...] A medida resultou de crescentes queixas dos italianos residentes no Brasil a seus cônsules contra a precariedade de sua condição de vida, agravadas pelas periódicas crises do café". Ibid., p. 279-280.

<sup>149</sup> FREYRE, G. **Sobrados e mucambos: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano**. 6 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981. p. LXIII.

que, sem alternativa, uma vez que a oferta de habitações também era restrita, foram obrigados a aderir às precárias habitações existentes e aos contratos nos termos firmados pelos locadores. Como descreve Marins, citando o exemplo da cidade do Rio de Janeiro:

O quadro precário das habitações das maiores faixas das populações urbanas cariocas se repetia nas demais capitais provinciais, o que se tornava evidente nas altas taxas de mortalidade que acometiam os domicílios populares, provocadas pela sucessão de surtos de cólera-morbo, febre amarela, varíola, malária e em particular de tuberculose [...]. Doenças todas que grassavam em razão das péssimas condições de salubridade oferecidas pelas ruas imundas, mas, sobretudo pelas casas lotadas e sem infraestrutura de esgotamento e abastecimento de água, insuficientes e ineficientes mesmo na corte.<sup>150</sup>

As descrições sobre a emergência de novas construções e das mudanças nas cidades também são evidenciadas na literatura. Em 1890, Aluísio Azevedo lança a obra "O Cortiço" e nela descreve as construções do novo cenário urbano, na passagem dos modos e costumes e no nascimento, ainda incipiente, de uma certa indústria. O cenário do autor é o bairro do Botafogo no Rio de Janeiro, os personagens da transição são migrantes, escravos, burgueses, aristocratas decadentes e proletários ambientados no modelo econômico-social nascente apresentando as novas rotinas, as mudanças de hábitos, que revelam as novidades acerca do trabalho e das instituições.

[...] a rua lá fora povoava-se de um modo admirável. Construía-se mal, porém muito; surgiam chalés e casinhas da noite para o dia; subiam os aluguéis, as propriedades dobravam de valor. Montara-se uma fábrica de massas italianas e outra de velas, e os trabalhadores passavam de manhã e às avemarias, e a maior parte deles ia comer à casa de pasto que João Romão arranjara nos fundos da sua varanda. Abriram-se novas tavernas; nenhuma, porém, conseguia ser tão afreguesada como a dele. Nunca o seu negócio fora tão bem, nunca o finório vendera tanto; vendia mais agora, muito mais, que nos anos anteriores. Teve até de admitir caixeiros. As mercadorias não lhe paravam nas prateleiras; [...]. E o dinheiro a pingar, vintém por vintém, dentro da gaveta, e a escorrer da gaveta para a burra, aos cinqüenta e aos cem mil-réis, e da burra para o banco, aos contos e aos contos.<sup>151</sup>

A cidade do Rio de Janeiro, retratada na obra, não se diferenciaria muito daquilo que ocorreu um pouco mais tarde em São Paulo e que se reproduziu em outras grandes cidades do país. O convívio desarmônico entre classes sociais ou grupos distintos, traduzidos nas diferenças entre os moradores do cortiço, o taverneiro

<sup>150</sup> MARINS, P. C. G. Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras. In.: NOVAIS, F. A. (coord.). SEVCENKO, N. **História da vida privada no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 140.

<sup>151</sup> AZEVEDO, A. **O Cortiço**. São Paulo: Círculo do Livro. p. 17.

proprietário João Romão e, Miranda, negociante português e proprietário do sobrado vizinho à estalagem, bem demonstra os fundamentos das políticas sanitaristas e os despejos amplamente ocorridos anos mais tarde, em função da ocupação heterogênea de espaços ainda muito próximos.

E durante dois anos o cortiço prosperou de dia para dia, ganhando forças, socando-se de gente. E ao lado o Miranda assustava-se, inquieto com aquela exuberância brutal de vida, aterrado defronte daquela floresta implacável que lhe crescia junto da casa, por debaixo das janelas, e cujas raízes, piores e mais grossas do que serpentes, minavam por toda a parte, ameaçando rebentar o chão em torno dela, rachando o solo e abalando tudo.<sup>152</sup>

A "ameaça" aos interesses elitistas foram, em grande medida, traduzidas em questões higienistas. Os objetos de tensão permitiram a justificativa para a provocação de um conjunto de reformas de caráter segregacionista e que mudaria a feição de vários bairros e vilas consolidadas das cidades. Pelo despejo ou pelo aumento do valor dos aluguéis, a expulsão das camadas mais pobres da população das áreas de interesse imobiliário foi realizada pelo próprio Estado.

A valorização dos espaços é descrita por Aluísio de Azevedo, com a elitização do cortiço. "[...] Decrescia também o número das lavadeiras, e a maior parte das casinhas eram ocupadas agora por pequenas famílias de operários, artistas e praticantes de secretaria. O cortiço aristocratizava-se"<sup>153</sup>.

Nesse período não há que falar em "direito à moradia", como política pública. A habitação somente mais tarde seria reconhecida dentre o rol de necessidades ou estratégias de ação do governo.

Assim, há certa morosidade na passagem da moradia como questão de ordem puramente privada para a habitação, como apontou Bonduki, em assunto de Estado. O que se poderia verificar, portanto, antes disso, como pôde ser demonstrado também na literatura, era a preocupação acerca das condições de salubridade e a necessidade de se tratar da saúde pública e dos riscos epidêmicos que, em regra, atingiam muito mais os próprios trabalhadores, em virtude das péssimas condições de moradia e da ausência de infraestrutura.

---

<sup>152</sup> AZEVEDO, A. **O Cortiço**. São Paulo: Círculo do Livro. p. 20.

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 215.

De qualquer modo, a mudança estava anunciada para todas as classes; conforme afirmou Marins, “urgência ‘civilizar’ o país”<sup>154</sup> e, para isso, o modelo “haussmanniano” foi em larga medida assumido como garantista da cidade que restabeleceria os espaços públicos e privados, ricos e pobres.

A diferenciação entre ruas e casas, entre espaços ‘públicos’ e ‘privados’, devia ainda ser necessariamente acompanhada pela geografia de exclusão e segregação social, que acabasse separando em bairros distintos os diversos segmentos da sociedade. Privacidade, portanto, não poderia mais confundir-se com domesticidade, com os simples limites da casa, os vizinhos – todos sujeitos a uma mesma gramática de comportamento. Harmonizando-se as vizinhanças facilitava-se o conhecimento da fisiologia urbana – e das múltiplas ‘disfunções’ geradas nas clivagens sociais altamente tensionadas nas capitais brasileiras, sobretudo após a concentração de grandes massas populacionais nas cidades já na primeira década republicana.<sup>155</sup>

Num segundo momento, em virtude das reformas justificadas em função dos problemas atribuídos à falta de infraestrutura e higiene, a mesma população que já se apresentava fragilizada pelas péssimas condições de vida e de salubridade, foi obrigada a sair das áreas mais centrais, pela via dos despejos forçados e ceder espaço, daí então, a institucionalização da propriedade privada individualizadora, antes pela violência das ações do Estado e depois pelas garantias, não menos violentas, oferecidas pelo Direito.

As reformas na cidade do Rio de Janeiro foram emblemáticas das agressivas mudanças ocorridas como relata Marins.

Agindo tanto no controle dos espaços privados como no dos logradouros públicos, as reformas urbanas cariocas expulsariam grande parte da pobreza e da miséria, das manifestações populares e das atividades tradicionais visíveis nas ruas e nas casas modestas da cidade [...]. A ‘profilaxia’ dos espaços públicos e dos corpos deveria ser, portanto, acompanhada daquelas dos lares e, por extensão, dos bairros e do centro, livrando a capital das convivências tachadas de insalubres e perigosas, sanitária e socialmente. Caso fosse necessário, punham-se as habitações condenadas abaixo, garantindo ao menos a eliminação das moradias indesejadas por suas permeabilidades, consideradas promíscuas.<sup>156</sup>

A ação de “limpeza” era possibilitada também na esfera do direito, uma vez que os possuidores praticamente não desfrutavam de nenhuma garantia jurídica. O direito

<sup>154</sup> MARINS, P. C. G. Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras. In.: NOVAIS, F. A. (coord.). SEVCENKO, N. **História da vida privada no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 134.

<sup>155</sup> Ibid., p. 133.

<sup>156</sup> Ibid., p. 143 – 144.

de propriedade, ao contrário do que ocorria com a posse não coincidente com a titularidade registrada, era confirmado nas legislações brasileiras – Constituição da República <sup>157</sup> e Código Civil de 1916 –, como direito absoluto e exclusivo, enquadrado no rol da liberdade e da igualdade formais. Esse direito desde logo demonstrou ser a afirmação da desigualdade e da falta de liberdade daqueles que tinham como única “propriedade” a força de trabalho.

Nesse sentido, Ana Prata esclarece as características do direito moderno conformado na lógica de outra espécie de privilégio. Ocorre que a distinção nesse sistema, superado o regime fundado nas Ordenações, é encoberto. De acordo com a autora, “a implantação do modo de produção capitalista acarretou assim a necessidade de universalização destes conceitos: todos passam necessariamente a ser proprietários, ou de bens que lhes permitam subsistir, ou de força de trabalho que vendam. Por isso todos passam a ser sujeitos jurídicos, todos passam a ter capacidade negocial” <sup>158</sup>.

A diferença de condições desses sujeitos jurídicos e da sua respectiva capacidade negocial ficou, desde logo, evidente, como se pode verificar no próprio contexto da habitação na fase da “República Velha” no Brasil.

A esse respeito, tomando por empréstimo as pesquisas de Nabil Bonduki, relatava o Boletim do Departamento Estadual do Trabalho em 1916,

[...] a classe pobre, e em especial em relação à classe operária, o aluguel da casa absorve uma boa parte dos limitados ganhos do chefe de família. A exigüidade do salário, comum as grandes indústrias [...] põe o operário entre as portas de um angustioso problema: ou comer pouco e mal, ou morar num cortiço. Em nove casos sobre dez, ele opta pela segunda opção. Obedece ao estômago. <sup>159</sup>

Até a década de 1930, a construção de moradias ocorria principalmente a partir das iniciativas de autoconstrução ou da iniciativa privada tomada pelo interesse de construir para alugar, tendo em vista os incentivos jurídicos e econômicos que garantiam, sem risco, alta rentabilidade para os proprietários. Dentre os incentivos

<sup>157</sup> Conforme Constituição da República, de 1891: "Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia." Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm) Acesso em: 09/02/2012.

<sup>158</sup> PRATA, A. **A tutela constitucional da autonomia privada**. Lisboa: Almedina. p. 09.

<sup>159</sup> BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. p. 53.

dados aos proprietários das moradias de aluguel, que representavam até essa data cerca de 80% da forma de ocupação das habitações<sup>160</sup>, é possível considerar os seguintes aspectos como mais importantes, de acordo com Nabil Bonduki:

[...] o investimento em casas de aluguel era seguro e lucrativo; os riscos eram baixos e certa a valorização imobiliária, sobretudo em cidades de grande crescimento e dinamismo econômico, como São Paulo. Por outro lado, o setor era regulado pelo mercado, inexistindo controles estatais sobre os valores dos aluguéis, fixados em contratos pela lei da oferta e da procura, ao mesmo tempo em que o direito à propriedade, garantido pela Constituição e pelo Código Civil, permitia o despejo (denúncia vazia). Além disso, o predomínio do higienismo levou à criação, pelo poder público, de incentivos fiscais e vantagens para soluções habitacionais consideradas salubres, como as vilas, que aumentavam a rentabilidade desses empreendimentos. Por fim, as taxas de inflação, de grande importância no mercado de locação, foram baixas ou negativas.<sup>161</sup>

Como se pode notar, qualquer ônus relativo à questão habitacional foi totalmente assumido pelo trabalhador. Os proprietários aproveitaram o momento para garantir seus rendimentos com aquilo que Bonduki chamou de “produção rentista da habitação”<sup>162</sup> e o Estado, por sua vez, permitiu a exploração abusiva dos proprietários tanto em relação aos terrenos como em relação aos meios de produção, que faziam com que a indústria pagasse salários incompatíveis com as necessidades dos trabalhadores.

Diante do quadro habitacional, em decorrência das questões de saúde pública já apresentadas e diante dos apelos constantes dos sanitaristas, o Estado foi chamado a responder aos graves problemas que apareceram a partir da constituição dessas condições. O movimento do Estado ocorreu em algumas direções, traduzido em três grandes políticas. A primeira, de ordem sanitária de controle direto das construções; política sanitária esta, considerada de baixa efetividade, uma vez que proporcionou aos trabalhadores um verdadeiro estado de policiamento agressivo sobre as condições de salubridade das moradias<sup>163</sup>. A segunda está vinculada à adoção de um conjunto de intervenções de obras públicas, relacionadas ao saneamento, à distribuição de água e

<sup>160</sup> A pesquisa de Nabil Bonduki está voltada às condições de moradia na cidade de São Paulo, mas a leitura pode ser estendida, ainda que mais tarde, em alguns casos, a outros municípios brasileiros que passaram por situação similar.

<sup>161</sup> BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. p. 44.

<sup>162</sup> Bonduki explica a produção rentista da habitação como a produção de casas para locação “pois o investimento visava a obtenção de uma renda mensal pelo uso do dinheiro”. Ibid., p. 46.

<sup>163</sup> De acordo com Bonduki “os agentes da ordem sanitária não hesitavam em invadir casas, remover moradores (doentes ou não) desinfetar móveis e objetos pessoais, demolir e queimar casebres, isolar quarteirões, prender suspeitos, atacar focos”. Ibid., p. 31.

coleta de esgoto<sup>164</sup>. Por fim, foram propostas legislações gerais sanitárias, de controle do uso e da ocupação do solo.

De acordo com Maricato,

As reformas urbanas, realizadas em diversas cidades brasileiras entre o final do século XIX e início do século XX, lançaram as bases de um urbanismo moderno “à moda” da periferia. Realizavam-se obras de saneamento básico para a eliminação das epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e especialmente o Rio de Janeiro são cidades que passaram por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial, nesse período.<sup>165</sup>

Superada politicamente a fase da República Velha, com a Revolução de 1930 instaurou-se um novo período para a habitação no Brasil, cenário da política pública construído, até certo ponto, de modo diferente do então esboçado pelas políticas sanitárias e pela produção rentista de moradia.

De acordo com Bonduki, esse período foi marcado pela “habitação social”, o que significa dizer que o Estado, em tese, assumiria a responsabilidade pela política habitacional, enfrentando a questão da provisão de moradias e defendendo a intervenção estatal junto à ordem privada.<sup>166</sup> O autor identifica, a partir da era Vargas, três “facetas” da intervenção do Estado: “produção direta ou financiamento de moradias, a regulamentação do mercado de locações e a complementação urbana da periferia”.

Esse deslocamento do lugar do tema, do privado para o público, considerada a habitação como um serviço público, é tratado como uma “suspensão da propriedade privada” por um determinado período, como se pode ver a seguir:

Não se pode entender, portanto, esta ação sem perceber o que se processa nas décadas de 30 a 50 uma intensa problematização do tema da habitação, buscando caracterizá-la como um bem específico, que não pode ser produzido e comercializado como qualquer outra mercadoria. A caracterização da habitação como uma mercadoria específica, ou mesmo como uma não-mercadoria, mas um serviço público é essencial para se entender como um governo de caráter conservador, que perseguia os comunistas, pôde tomar

<sup>164</sup> BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. p. 35.

<sup>165</sup> MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2001. p.17 .

<sup>166</sup> *Ibid.*, p. 14.

uma medida radical de suspensão da propriedade privada, como foi a Lei do Inquilinato.<sup>167</sup>

Dentre as maiores expressões dessa intervenção estavam, portanto, a Lei do Inquilinato, que, em 1942, determinou o congelamento do valor dos aluguéis – medida que já havia sido adotada em vários outros países –, e a difusão da casa própria como moradia popular, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e da Fundação da Casa Popular e demais órgãos federais que operavam no âmbito da habitação social. Ainda, esse período foi marcado pelo início da racionalização da construção e das primeiras grandes obras configuradas como conjuntos habitacionais.

Vários foram os problemas que seguiram com a indústria da imobiliária nascente. Ocorre que não se pode ignorar, contrariando em certa medida a conclusão de Nabil Bonduki, que grande parte do aproveitamento de imóveis para moradia não estava assegurada pela via jurídica. Quer-se dizer com isso que muitos donos de imóveis não eram exatamente seus proprietários no sentido atribuído pela legislação. Não era incomum a ausência dos registros nos moldes estabelecidos pelo Código Civil e pela legislação registral, o que significaria dizer que os meios utilizados por locadores, nesse período, para a retirada de locatários não era necessariamente a via do Poder Judiciário. Por outro lado, os locatários também pouco acessavam o direito como forma de garantir seus interesses. Assim, dizer que houve uma certa suspensão da propriedade privada naquele momento requer cautela em relação à complexidade de situações que de fato seriam abrangidas por tal suspensão.

Durante o Estado Novo e, ainda, até 1964, as modificações da política habitacional, mesmo que num movimento bastante diferente daquele absolutamente privatista ocorrido na República Velha, caracterizaram-se por uma série de descontinuidades na ação governamental de promoção de moradia popular. Assim, grande parte da população de não proprietários foi levada aos autoempreendimentos ou à autoconstrução. Nesse mesmo movimento, deu-se o início de um processo mais acelerado de favelização e do distanciamento considerável das habitações populares dos centros das cidades.<sup>168</sup>

Os territórios, principalmente das grandes cidades, sofreram alterações profundas em sua ocupação e reorganização. O que se seguiu nas décadas

---

<sup>167</sup> BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. p. 14.

<sup>168</sup> Nesse sentido pode ser verificada a história das mudanças ocorridas no Rio de Janeiro, no início do século XX e no despejo em massa da população, conformado também pela reforma sanitária.

posteriores ao início do período da industrialização foi um fenômeno bastante relevante para a necessária atenção dos governos. Como bem registrou Milton Santos<sup>169</sup>, a população brasileira em quatro décadas se multiplicou sete vezes e, entre 1940 e 1980, a taxa de urbanização que era de 26,35% saltou para 68,86%.

O território das cidades e a sociedade brasileira sem deixar o rural passaram a ser urbanos. O aumento e a densidade populacional, o incremento econômico e a concentração da administração pública, revelada, dentre outras situações, pelo aporte de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos mais complexos, podem ser observados de modo expressivo a partir do fim da primeira metade do século XX.

Já, na segunda metade do mesmo século, a recessão e a inflação, anunciavam sérios problemas visíveis nas cidades.

Nos anos 60, menos da metade da população urbana dispunha de água potável, enquanto apenas 25% contavam com esgotos sanitários, o que colocava o Brasil em penúltimo lugar, na América Latina em termos de saneamento básico. [...] Esta carência em matéria de saneamento explicava parte substancial das elevadas taxas de mortalidade infantil apresentadas pelo país, na época.<sup>170</sup>

Além das deficiências de urbanização, no que dizia respeito às obras de infraestrutura e serviços, quanto à habitação, a situação também era bastante precária.

Em matéria de habitação, a situação não era diferente. Dados sobre o Rio de Janeiro e o Recife para citar, apenas, duas capitais brasileiras □ indicam que, na primeira, a população favelada equivalia a 38% da população total e, na segunda, a 50% [...]171. E estas cifras não incluíam a população residente em 'cortiços' ou em habitações precárias localizadas em áreas deterioradas das cidades mas não classificadas como 'favelas'.<sup>172</sup>

Evidentemente diante desse contexto, políticas públicas com foco na urbanização, principalmente das grandes cidades, passam a ser objeto de demanda da população e de determinada atenção do poder público em geral, uma vez que a habitação havia se tornado uma das faces mais visíveis da urbanização, nos termos concretizados da insuficiência e da precariedade das moradias.

<sup>169</sup> SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: EDUSP. p. 31.

<sup>170</sup> ARAGÃO, J. M. **Sistema Financeiro de Habitação: uma análise sociojurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2010. p. 47.

<sup>171</sup> Os dados apresentados pelo autor são da Fundação Casa Popular - FCP.

<sup>172</sup> Ibid., p. 47.

Com o déficit habitacional que já se acentuava no final da década de 1950, havia a necessidade de se responder com ações públicas que superassem as medidas de controle de aluguéis ou de obras e subsídios pontuais, de acordo com Claudio Hamilton M. Santos:

À época, a resposta do recém-implantado governo militar brasileiro a esse problema foi a criação do SFH, um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimentos habitacionais, cuja idéia central era que a aplicação de um mecanismo de correção monetária sobre os saldos devedores e as prestações dos financiamentos habitacionais viabilizaria tais investimentos (caracteristicamente de longo prazo), mesmo em uma economia cronicamente inflacionária.<sup>173</sup>

A constituição da política pública estava pautada no assalariamento, que significava, mesmo para as populações com renda mais baixa, a capacidade de projetar os seus ganhos e de assegurar, a partir de certa expectativa de manutenção dos empregos, a aquisição de casa via financiamento. De outro modo, havendo inadimplemento, os próprios imóveis poderiam assegurar os pagamentos.

Assim, o Sistema Financeiro de Habitação, em 1964, e a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, em 1966, serão bastante representativos da iniciativa do Estado de possibilitar pelo crédito a provisão habitacional e obras de infraestrutura. A magnitude do programa pode ser verificada na descrição de José Maria Aragão.

Existe relativo consenso em que o BNH foi, sobretudo até 1982, uma das entidades mais poderosas dos sistemas político-administrativo e econômico do Brasil, pela diversidade e magnitude dos interesses afetados por sua atuação, que incluíam as dezenas de milhões de depositantes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e das cadernetas de poupança (CP), os 4,5 milhões de mutuários do SFH, governos estaduais e municipais, empresas de construção civil, incorporadores imobiliários, empresas estaduais e municipais de saneamento, as entidades do sistema financeiro e, em última análise, toda população servida por água e esgotos.<sup>174</sup>

Importa ressaltar que grande parte dos recursos alocados para esse fim foi custeadas com recursos dos próprios trabalhadores, pelas vias apontadas, como afirma Claudio Hamilton M. Santos.

<sup>173</sup> SANTOS, C. H. M. **Texto para discussão n. 654. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999. p. 10.

<sup>174</sup> ARAGÃO, J. M. **Sistema Financeiro de Habitação: uma análise sociojurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2010. p. 42.

As fontes de recursos do SFH eram basicamente duas: (i) a arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), isto é, o conjunto da captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança; e (ii) a partir de 1967, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), gerado a partir de contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia.<sup>175</sup>

A gestão do programa era organizada pelas duas fontes de recursos. No caso do SBPE, o valor era repassado às construtoras que aderiam ao financiamento e, após a venda dos imóveis, transferiam a dívida ao mutuário, de modo que agiam como agentes intermediários do recurso. No caso do FGTS, o BNH repassava valores às companhias de habitação municipais e estaduais e essas, comercializavam os imóveis.

Com as crises econômicas, que significaram queda no valor dos salários e demissão, o índice de inadimplência e a insuficiência de captação de novos recursos superaram a capacidade de manutenção do sistema. De acordo com Aragão, a dependência do sistema de causas externas para a sua manutenção deveria ser objeto de preocupação e compreensão.

Uma análise mais equilibrada e menos preconceituosa do BNH não poderia deixar de ter em conta o fato de que uma agência governamental financiadora da produção e comercialização de habitações e da oferta de serviços públicos básicos para os diversos segmentos populacionais, inclusive e principalmente os de renda mais baixa, tem como variáveis exógenas as políticas salarial, fiscal e monetária, que afetam a renda e, portanto, as capacidades de pagamento e de poupança das famílias, decisões descentralizadas de política urbana [...]; exigências de códigos municipais de obras quanto a padrões de construção; políticas federal, estadual e municipal sobre transportes públicos e obras de infraestrutura urbana e outras que influem diretamente sobre os custos de alguns dos principais insumos da produção habitacional (terreno e materiais de construção).<sup>176</sup>

Esse conjunto de questões foi operado de modo limitado pelo Sistema Financeiro de Habitação desde a sua constituição, na década de 1960. E, sem dúvida, ainda que tenha determinado um novo marco da ação pública massiva direcionada à minimização de problemas sociais com grande impacto econômico, modificando o padrão habitacional nas cidades brasileiras, também significou o acirramento de outras questões, como, por exemplo, a própria noção de pacto federativa e sua operabilidade.

<sup>175</sup> SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999. p. 10.

<sup>176</sup> *Ibid.*, p. 43.

Essas mudanças foram percebidas, em muitas situações, sob o enfoque negativo, tal como demonstra a crítica de Ermínia Maricato.

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

Por outro lado, as iniciativas de promoção pública, os conhecidos conjuntos habitacionais populares, também não enfrentaram a questão fundiária urbana.<sup>177</sup>

Das observações de Maricato, duas questões devem ser consideradas. A primeira, relativa aos beneficiários do programa; o objetivo do programa era o atingimento das populações de baixa renda, mas, como se sabe, o benefício acabou por ser mais direcionado à aquisição da casa própria pelas populações de média e alta renda. A segunda consiste no fato de que tanto os governos municipais como os governos estaduais desviaram sua atenção dos vazios urbanos, valorizados principalmente à custa dos investimentos públicos, para “abandonar” a população em áreas completamente inadequadas ao desenvolvimento urbano racionalizado nas medidas estabelecidas sob o prisma dos urbanizadores. A população foi obrigada a arcar com recursos consideráveis para a viabilização da extensão da infraestrutura<sup>178</sup> para essas áreas. A ausência do Estado nos programas de habitação se constituiu, no que diz respeito aos serviços e equipamentos públicos, em regra e não em exceção.

Outros problemas como a qualidade construtiva dos imóveis e dos projetos arquitetônico-urbanísticos, ao contrário do que ocorreu nas décadas de 1940 e 1950 com os Fundos de Pensão, ainda que esses também tenham sido objeto de críticas, e a abertura frenética de loteamentos distantes dos centros urbanos sem qualquer atenção ao mínimo necessário de disposição de infraestrutura, equipamentos e áreas para a realização de serviços públicos e de contenção de riscos, acabaram por agudizar o quadro de deficiências na ação pública já existente. O modelo com seus limites, ainda foi expandido para municípios de médio e pequeno porte.

Somado ao problema desenhado no bojo do sistema de financiamento o encarecimento da terra decorrente da supervalorização das áreas urbanas mais

<sup>177</sup> MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 21.

<sup>178</sup> *Ibid.*, p. 21.

infraestruturadas e da especulação imobiliária significou, para a população de mais baixa renda, a distância dos serviços e obras públicas ofertados pelo Estado nas áreas mais caras e a necessidade da própria população construir os meios para que permitissem alguma margem de habitabilidade, tanto em relação às casas como ao espaço ocupado.

As características desse fenômeno e o conjunto de impactos relativos à construção das cidades, mais especificamente em relação à moradia, foram descritos e denominados por Lucio Kowarick como “espoliação urbana”.

Assim, o chamado ‘problema’ habitacional deve ser equacionado tendo em vista dois processos interligados. O primeiro refere-se às condições de exploração do trabalho propriamente ditas, ou mais precisamente às condições de pauperização absoluta ou relativa a que estão sujeitos os diversos segmentos da classe trabalhadora. O segundo processo, que decorre do anterior e que só pode ser plenamente entendido quando analisado em razão dos movimentos contraditórios da acumulação do capital, pode ser nomeado de espoliação urbana: é o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho.<sup>179</sup>

Essa situação foi evidenciada na opção pelo modelo adotado na política pública implementada pelo Banco Nacional de Habitação – BNH.<sup>180</sup>

Alguns fatores podem ser sucintamente apontados e servir à comparação entre a política e os seus respectivos efeitos produzidos naquele período e as opções adotadas para o “novo” modelo habitacional.

Dentre as questões que podem ser assinaladas sobre a política do Sistema Financeiro de Habitação está a constituição de parte considerável dos fundos operados e direcionados à construção de unidades habitacionais e para a compra de imóveis, compostos por recursos dos trabalhadores. Esses fundos são operados e geridos também pelo governo e pelos empresários.

De acordo com Azevedo e Andrade:

Com a designação do BNH para gestor financeiro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, criado através da Lei n° 5.107 de 14 de setembro de 1966,

<sup>179</sup> KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1979. p. 59.

<sup>180</sup> Sobre os resultados da política implementada nos anos do BNH, o Texto para Discussão n. 654 do IPEA informa que a produção habitacional superou o marco de seis milhões de unidades em mais de trinta anos de existência. SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999.

supera-se a escassez de recursos que ameaçou a política habitacional em seus dois primeiros anos.

O FGTS constituído por 8% dos salários pagos mensalmente, passou a ser a fonte principal de financiamento da política. Somente em 1975, seria ele superado pelos recursos provenientes das cadernetas de poupança e letras imobiliárias.<sup>181</sup>

Outro aspecto constituinte na estrutura composta para a realização do programa habitacional foi a disposição de recursos via instituição financeira. O BNH operava recursos, ainda que para a política pública, sob a lógica econômica, e tal fato foi significativo dos limites do programa. Essa questão pode ser verificada pela proposição inicial de atingimento da política direcionada à população com renda entre um e três salários mínimos e a posterior efetivação do atendimento à população de classe média, uma vez que era esse grupo que conseguia dispor de meios para garantir os financiamentos. A política apresentava como premissa o assalariamento, conforme descreve na década de 1970, Lucio Kowarick

Tendo em conta tais processos é que o 'problema' habitacional transparece plenamente. De fato, as agências governamentais têm empregado vultosos recursos no financiamento das habitações. Contudo, a imensa parcela dos montantes empregados segue uma lógica de financiamento ditada pela lei do lucro, destinando-se aos estratos de renda que podem pagar o preço de mercado da construção habitacional.

Até mesmo os programas que se destinam para a assim chamada demanda de 'interesse social', não só são quantitativamente pouco expressivos, como também, frequentemente, as camadas que deveriam ser beneficiadas não têm condições de amortizar as prestações previstas pelas fantasiosas soluções oficiais.<sup>182</sup>

Assim, o emprego dos recursos na política pública de habitação foram suportados pelo FGTS e pela poupança. A forma de remuneração do capital emprestado estava, em regra, definido pela tabela Price<sup>183</sup>, em que se previa a fixação de prestações sucessivas iguais, com pagamento inicial dividido em uma parte referente à amortização do capital emprestado e a segunda parte, ao pagamento dos juros.

<sup>181</sup> AZEVEDO, S. e ANDRADE, L. A. **Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 66.

<sup>182</sup> KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1980. p. 60.

<sup>183</sup> O Sistema Price é aqui entendido nos termos propostos por Mácio Antonio Rocha que explica que, em um sistema de prestações iguais, somente poderia ocorrer a correção de índices se essa fosse verificada sobre o saldo devedor e seu correspondente nas prestações. No SFH isso não ocorreu, de modo que, o Sistema Price adotado foi composto de dois reajustes diferentes e desencontrados. ROCHA, M. A. **Sistema Financeiro da Habitação: soluções jurídicas e proposições para o futuro**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 28.

Com a inflação, houve um "descasamento" entre o reajuste do valor da parcela paga pelos trabalhadores, que deveria ser corrigida com base no aumento dos salários, e o reajuste do saldo devedor, que foi corrigido pelos índices de poupança, uma vez que os recursos eram provenientes das fontes citadas (poupança e FGTS).

Assim, como explica Márcio Antonio Rocha:

[...] no SFH, para se saber o valor da prestação após alguns meses de inflação, credor e devedor devem observar quais os aumentos salariais do autor ou de sua categoria profissional, aplicando às prestações os mesmos índices de aumento de salário.

E, para saber o valor do saldo devedor após alguns meses de inflação, credor e devedor devem observar quais os aumentos empregados para a correção dos depósitos de poupança ou FGTS, aplicando ao saldo devedor os mesmos índices de correção de poupança ou FGTS.<sup>184</sup>

Por certo, os modelos de financiamento adotados à época acabaram por ter seus resultados discutidos nos anos que se seguiram, mesmo após o encerramento do programa, uma vez que os contratos apresentavam períodos longos. Isso significou a permanência do Sistema Financeiro de Habitação no rol de demandas judiciais expressivas do ponto de vista da quantidade, e de disputas relacionadas aos seus efeitos.<sup>185</sup>

Os debates acerca de um sistema complexo e de evidentes ônus aos devedores significaram, institucionalmente, a necessidade de se instituir no âmbito do Poder Judiciário, a criação de varas especializadas voltadas especificamente à resolução dos conflitos gerados a partir dos contratos de mútuo decorrentes do Sistema Financeiro de Habitação.

Esse quadro, além de evidenciar a frágil posição do mutuário diante dos cálculos e das cobranças efetivadas pelas instituições financeiras e, desde o início, pela assinatura de "acordos" praticados com base em contratos de adesão, demonstra que a pretensão acerca da segurança jurídica de fato ocorre, mas, em regra, para aquele que tem força suficiente para garantir tal segurança.

<sup>184</sup> ROCHA, M. A. **Sistema Financeiro da Habitação: soluções jurídicas e proposições para o futuro**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 26.

<sup>185</sup> Os efeitos podem ser aqui considerados a partir da incapacidade de pagamento dos mutuários em virtude das sucessivas crises econômicas que marcaram o país entre as décadas de setenta, oitenta e noventa e que significaram, perda da capacidade de pagamento dos mutuários pelo achatamento dos salários, perda de emprego ou, não raras vezes, pelo anatocismo na cobrança dos juros nos financiamentos realizados pelas instituições financeiras ou pela incapacidade de pagamentos de saldos devedores regulados ilicitamente, uma vez que descumpridos os critérios contratuais de amortização de tais valores.

O mutuário sozinho, individualizado, ante a instituição financeira não apresentava, assim como não apresenta perante o Sistema Financeiro de Habitação, qualquer condição de estabelecer as regras gerais de pactuação dos empréstimos, bem como diante da incapacidade de pagamento pelas constantes deliberações decorrentes da vontade de apenas uma das partes, somente com algum esforço se socorre no Poder Judiciário<sup>186</sup>. Mesmo diante dessa ação, não poucas vezes o mutuário esmorece perante o ambiente hostil à sua pretensão, como se pode denotar de muitas decisões que puniram deliberadamente o mutuário frente a decisão entre direitos de crédito e de moradia, quando restou garantida a manutenção do crédito, significando, não raras vezes para o mutuário, a perda da casa.<sup>187</sup>

A conduta ilícita dos bancos, na cobrança indiscriminada de prestações do SFH, via tabela Price, ignorando o sistema de amortização e conseqüentemente estabelecendo um saldo devedor eterno e impagável pelos mutuários, é assim definida pelo Juiz Marcio Antonio da Rocha

[...] é importante anotar que o asseguramento do direito do mutuário ter no pagamento das prestações aquilo que a Lei lhe assegura, ou seja, que a prestação contenha percentual de amortização, embora seja procedida através de revisão judicial não causará aos credores qualquer prejuízo. Isso porque tendo os Bancos até o momento, ignorado a Lei, e contabilizado as prestações apenas ou prioritariamente como juros, ao assim indicarem nas suas contabilidades puderam a partir de então utilizar tais valores, livremente no mercado financeiro, aplicando-os à taxas livres ou títulos públicos, amealhando até ao momento da revisão spreads elevadíssimos, já que jamais os títulos públicos e as faixas livres tiveram remuneração sequer próximas dos juros do SFH. Portanto, a revisão corta lucros amealhados ao arripio da Legislação do SFH, porém sem nenhum risco de prejuízo aos credores.<sup>188</sup>

A conclusão do autor, nesse sentido, é óbvia, mesmo diante da revisão relativa à ilicitude cometida pelas instituições financeiras, não existe risco de perda para essas, no máximo, o que se pode verificar, é algum controle, nos casos em que a discussão chega ao Poder Judiciário, e tal controle, significa apenas o limite sobre a extorsão generalizada.

<sup>186</sup> A questão institucional não pode ser ignorada, como demonstra Márcio Antônio Rocha, somente no ano de 2005, o Tribunal Regional da 4ª Região abriu quatro varas federais especializadas no tratamento e análise dos contratos do Sistema Financeiro de Habitação. ROCHA, M. A. **Sistema Financeiro da Habitação: soluções jurídicas e proposições para o futuro**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 61.

<sup>187</sup> Os sentidos da insegurança jurídica quando tratados os programas públicos de financiamento ou os créditos privados orientados por normas de ordem pública serão analisados no Capítulo III, quando o olhar é voltado de modo mais específico para o papel do direito.

<sup>188</sup> ROCHA, M. A. **Sistema Financeiro da Habitação: soluções jurídicas e proposições para o futuro**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 65 - 66.

Do ponto de vista das conclusões gerais sobre o sistema, Claudio Hamilton M. SANTOS teceu as seguintes considerações:

É praticamente consensual na literatura a visão de que o SFH apresentou desempenho bastante significativo ao longo do regime militar, quando financiou algo em torno de 400 mil unidades habitacionais anuais no seu período de auge (entre 1976 e 1982 — ver tabela 3). No entanto, o sistema foi incapaz de atender às populações 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 a 1983), foram, de fato, gerados na gestão dos governos militares.<sup>189</sup>

Com a inadequação do programa público ao problema existente, extinguiu-se o Banco Nacional de Habitação em meados da década de 1980, e a questão habitacional ficou relegada por mais de vinte anos a um problema de menor importância na agenda política governamental.

Já na década de 1990, se não pela ausência de financiamento para a habitação ou para política direcionada a esse fim, as ações podem ser consideradas como pouco expressivas.

Entre os anos 1990 e 1992, o Plano de Ação Imediata para a Habitação previa a construção de 245 mil unidades imobiliárias em cento e oitenta dias. Não foram construídas as unidades planejadas nem tampouco as unidades construídas foram entregues no tempo previsto. Com o governo de Itamar Franco, algumas medidas relativas à transparência nas ações relativas à habitação foram implementadas, bem como foram encerradas ações que estavam suspensas no período anterior.<sup>190</sup>

Entre os períodos de 1995 a 1998 foram implementados os programas Habitar-Brasil e Pró-Moradia, constituídos com recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União. A implementação do programa Pró-Moradia demandava o encaminhamento de projetos e a respectiva contrapartida do agente solicitante. Em virtude da incapacidade de os Municípios apresentarem os valores determinados pelo programa, o resultado foi

<sup>189</sup> SANTOS, C. H. M. **Texto para discussão n. 654. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999. p. 17.

<sup>190</sup> *Ibid.*, p. 21.

a sobra de recursos federais. O Habitar- Brasil permaneceu utilizado, mas não representou reduções significativas no quadro do déficit habitacional.<sup>191</sup>

Mesmo se verificadas as medidas implementadas em 1996 pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Além disso, a crise econômica afetou diretamente as políticas públicas, retraídas, evidentemente também, pelas escolhas políticas realizadas à época.

Nesse período de intensa urbanização, desenvolveram-se ainda mais as saídas populares de autoconstrução e autofinanciamento<sup>192</sup>, normalmente realizadas em terrenos considerados pela legislação como “irregulares”<sup>193</sup>, o que significava, na prática, mais insegurança para a população que já estava inserida em áreas precarizadas.

A consequência imediata da ausência de política pública habitacional foi a piora das condições de moradia, principalmente se considerada a necessidade de se adensar áreas próximas daquelas que ofereceriam alguma infraestrutura, equipamentos ou serviços públicos. Com o sofrimento do impacto absorvido, novamente na história do país, pela população de baixa renda, relata Mike Davis

Desde 1970, o crescimento das favelas em todo o hemisfério sul ultrapassou a urbanização propriamente dita. [...] As favelas de São Paulo – meros 1,2% da população em 1973, mas 19,8% em 1993 – cresceram na década de 1990 no ritmo explosivo de 16,4% ao ano. Na Amazônia, uma das fronteiras urbanas que crescem com mais velocidade em todo o mundo, 80% do crescimento das cidades tem-se dado nas favelas, privadas, em sua maior parte, de serviços públicos e transporte municipal, tornando assim sinônimos ‘urbanização’ e ‘favelização’.<sup>194</sup>

Diante desse cenário, a movimentação popular em torno da resolução de questões referentes à moradia e à própria condição de vida nas cidades foi, no bojo das discussões da redemocratização, demanda constante nos últimos trinta anos.

<sup>191</sup> SANTOS, C. H. M. **Texto para discussão n. 654. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999. p. 22.

<sup>192</sup> No âmbito do SFH houve algumas iniciativas nesse mesmo sentido, mas consideradas pouco expressivas, se considerado o montante de recursos envolvidos e a quantidade de unidades habitacionais geradas.

<sup>193</sup> A irregularidade pode ser verificada em pelo menos dois sentidos, no que se refere aos terrenos ou glebas. A primeira tratada em relação à titularidade, que a partir da leitura tradicional do Direito condiciona o olhar sobre a qualificação negativa da posse e a sua subordinação ao direito proprietário ou a um poder similar a esse. A segunda sobre a especificação de parâmetros urbanísticos apostos em uma cidade planejada para excluir a pobreza. Analisando a cidade do Rio de Janeiro, Adauto Lucio Cardoso expõe alguns dos mitos da regularidade e da irregularidade. CARDOSO, A. L. **Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. Cadernos IPPUR**. vol. XVII. n. 01. jan/jul 2003. Rio de Janeiro: UFRJ.

<sup>194</sup> DAVIS, M. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 27.

As recentes políticas adotadas para a minimização dos impactos da ausência do Estado em relação à habitação apontam para um misto de novidade e de herança do modelo utilizado na prática da construção das cidades brasileiras. Não se pode negar as limitações na produção de moradia, inclusive produzidas pela própria ação estatal direta, bem como não é possível deixar de se observar as permanências ou o aproveitamento de certas medidas do progresso programa para a construção do modelo de política pública de habitação proposto atualmente.

Isso significa dizer que a política pública mais significativa do ponto de vista do atingimento em quantidade de habitação, antes do anúncio das novas políticas, fez escola e promoveu um conjunto de manifestações similares nos novos programas, mas em contexto um tanto diferente.

### 3.2 O PRESENTE DA POLÍTICA

Diante do passado de ausências ou de insuficientes políticas públicas estruturais voltadas à habitação, silenciado em ações de pouca significância para a contenção do déficit habitacional e satisfação do direito social à moradia, os programas atuais, ainda que diante de alguns “descaminhos”, foram recebidos por todos, setor da construção civil, instituições financeiras, trabalhadores, movimentos sociais e demais beneficiários como o prenúncio de um novo tempo.

A política atual, presentificada em vários programas e ações, foi, de modo geral, entendida como positiva, compreendida, em alguma medida, quase como uma benesse para os inúmeros setores que garantiram a sua manutenção ou sobrevivência com o subsídio do governo.

A legitimidade que acompanhou a publicização dos programas ocorreu em virtude do anúncio de direcionamento das medidas de provisão habitacional e regularização fundiária prioritariamente para a população de baixa renda, ainda que permitida também a outras faixas de renda. O acesso ao crédito e o reconhecimento da possibilidade de permanência em áreas ocupadas consolidadas fundaram essa repercussão otimista, uma vez que as demandas eram, desde muito tempo, objeto de reivindicações.

As mudanças ocorridas a partir de 2006 alteraram o quadro. Em decorrência do aumento significativo do crédito, o mercado imobiliário, pela primeira vez,

começou a deslocar de forma mais consistente para as chamadas classes médias, com renda mensal entre 6 e 15 salários mínimos (classe C, segundo a classificação do IBGE), até mesmo porque a disponibilidade de dinheiro para investir extrapolava o limitado universo dos empreendimentos de alto padrão.<sup>195</sup>

A perspectiva de construção de dois milhões de casas e das várias obras de infraestrutura que seriam realizadas em assentamentos precários pelo país inteiro animou o mercado da construção civil. Além disso, ofereceu uma resposta ao silêncio de tantos anos, configurada em proposta objetiva para o mutuário de acesso à casa própria.

Art. 82-B. O PMCMV, nos termos do art. 1º desta Lei, tem como meta promover a produção, aquisição, requalificação e reforma de dois milhões de unidades habitacionais, a partir de 1º de dezembro de 2010 até 31 de dezembro de 2014, das quais, no mínimo, 220.000 (duzentas e vinte mil) unidades serão produzidas por meio de concessão de subvenção econômica na forma do inciso I do § 1º do art. 6º-B, nas operações de que trata o inciso III do caput do art. 2º, a beneficiários finais com renda de até R\$ 1.395,00 (mil, trezentos e noventa e cinco reais), respeitados os valores consignados nas respectivas leis orçamentárias anuais.<sup>196</sup>

O programa de habitação que combinava interesses econômicos, inclusive considerada a crise econômica ocorrida entre os anos de 2008 e 2009, ao anunciar o volume de recursos que seria posto à disposição no mercado, imediatamente significou, também, a valorização de terrenos em cidades com alta perspectiva de recebimento de aportes financeiros para esse fim e, ainda, de modo evidente e intencional, movimentou, como já apontado, o setor da construção civil.

Diante desse quadro, o tema da habitação, olhado mais de perto, desperta questionamento quanto a alguns de seus rumos e características, pois até certo ponto, denota proximidades e continuidades com as políticas e ações passadas.

A combinação dos aspectos e as escolhas relativas à forma de aquisição, de financiamento, a qualidade construtiva, a localização dos empreendimentos imobiliários, os agentes operadores e executores, os beneficiários da política, demarcam as características gerais da política contemporâneas, consideradas as ações previstas pelo agente geral da viabilização dos programas e articulador das demais esferas da administração, o governo federal.

<sup>195</sup> FERREIRA, J. S. W. (coord.) **Produzir casas ou construir cidades: desafios para um novo Brasil urbano**. São Paulo: FUPAM, 2012. p. 23.

<sup>196</sup> Lei 11977/2009, alterada pela Lei 12424/2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 05/04/2012.

Assim, não sem questionamentos, algumas permanências são verificáveis e, por outro lado, algumas questões aparecem como indesejáveis ou até mesmo inadequadas se vislumbradas do ponto de vista da efetivação do direito à moradia. Por isso, a leitura conjunta das políticas públicas, nas suas diferentes fases, a primeira com a implementação do Sistema Nacional de Habitação, operado pelo extinto Banco Nacional de Habitação – BNH, a segunda já inserida no início da implantação da política pública atual, mas marcada pelo primeiro período do Programa Minha Casa Minha Vida, e a terceira, que comporta análise mais recente das características gerais da política pública habitacional, correspondente também à segunda fase do Programa Minha Casa Minha Vida.<sup>197</sup>

Sobre uma das proximidades entre épocas, o Sistema Financeiro de Habitação<sup>198</sup>, formulado e implantado na década de 1960, e, atualmente, o novo modelo de política pública habitacional foram ancorados na submissão dos demandantes por moradia à lógica do financiamento. Mais do que isso, se o primeiro apresentava como modelo de garantia da quitação dos débitos a hipoteca, o sistema atual elegeu um instrumento jurídico muito mais efetivo do ponto de vista do credor, a alienação fiduciária. Cabe também pontuar que a intermediação da política pública é realizada por instituição financeira que opera, em regra, na lógica de mercado e que se, no caso do SFH, de 1964, banco específico operava os recursos, na política atual, a Caixa, dentre suas outras atividades, também opera os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida e do PAC.<sup>199</sup>

---

<sup>197</sup> O Programa Minha Casa Minha Vida está dividido no tempo em Minha Casa Minha Vida 1 e Minha Casa Minha Vida 2.

<sup>198</sup> O denominado Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social apresenta uma complexa gama de instrumentos e meios de consecução, sendo que dentre eles, cabe menção aos seguintes: (i) Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); (ii) Plano Nacional de Habitação de Interesse Social – PlanHab; (iii) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); (iv) Minha Casa, Minha Vida. Também é possível se fazer referência, no âmbito da habitação, aos programas de regularização fundiária constantes da mesma legislação que trata do Programa Minha Casa Minha Vida, Lei Federal n. 11.977/2009, alterada recentemente e, ainda, àquele relativo ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Cabe referência também ao Sistema Financeiro Imobiliário, instituído pela Lei n. 9.514/97, que não será objeto de análise neste trabalho, pois, ao contrário da composição dos demais programas, esse apresenta fins evidentes de habitação na lógica de oferta de imóveis no mercado, com financiamentos realizados por instituições bancárias privadas, que buscam atender às classes médias e altas.

<sup>199</sup> Em reportagem recente, 12 de março de 2011, no jornal Gazeta do Povo, foi publicizado e evidenciado um dos problemas que atingem o Programa Habitacional denominado “Minha Casa, Minha Vida” e que já estavam sendo apontados por pesquisas na área habitacional. O refinanciamento dos imóveis que apresentam parte de subsídio público para imóveis para faixas da população que são apontadas como de baixa e média renda estão sendo refinanciados pelo próprio agente operador do Programa, Caixa Econômica o que claramente compromete a viabilidade do programa público quando permite a supervalorização do imóvel e a especulação imobiliária. De acordo com a chamada do Jornal referido,

Assim, na tentativa de analisar a política pública pelo viés social, o que significa dizer privilegiando a garantia de moradia, percebe-se que a leitura sobre o viés econômico, além de transversalmente observável, tem efeitos consideráveis sobre os objetivos "finalísticos" do programa.

Conciliar o viés econômico, no sentido de garantir a economia de mercado e os setores interessados na sua movimentação e a garantia de cumprimento de realizações sociais, com vistas à efetividade do direito à moradia, não são necessariamente harmônicas.

Para que se possa melhor compreender as permanências dos problemas evidenciados pela política habitacional anterior, reforçados na atualidade, retomam-se aqui, novamente, alguns aspectos do Sistema Financeiro de Habitação, lembrando que sua constituição ocorreu "num ambiente de reforma bancária e de mudanças e abertura do mercado de capitais"<sup>200</sup>. A principal fonte de recursos do novo programa habitacional seria o depósito proveniente de contas de poupança (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE), e, para além dessa fonte, outra seria estabelecida, o FGTS.

Novamente os temas trabalho e moradia seriam apresentados como políticas conexas; como já referido, dois anos após a implantação do Sistema Financeiro de Habitação entrou em vigor a legislação que instituiu o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, Lei 5107 de 1966<sup>201</sup>, prevista, dentre outros motivos, para possibilitar os financiamentos de trabalhadores assalariados para a aquisição, via compra - financiamento, da casa própria.

Art. 11. Fica criado o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), constituído pelo conjunto das contas vinculadas a que se refere esta Lei, cujos recursos serão aplicados com correção monetária e juros, de modo a assegurar cobertura de suas obrigações, cabendo sua gestão ao Banco Nacional de Habitação.<sup>202</sup>

Assim, sem dúvida, havia uma leitura institucional de que a viabilidade da moradia deveria ocorrer não somente pelo acesso aos fundos públicos, mas também

---

"Venda de casa subsidiada dá lucro de 700%". Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/economia/conteudo.phtml?id=1103257>. Acesso em: 13/03/2011.

<sup>200</sup> Banco Central. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?SFHHIST>. Acesso em: 04/03/2011.

<sup>201</sup> A Lei 5107 de 1966 foi revogada posteriormente e, atualmente, a norma que rege o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço é a Lei 8036 de 1990. Essa última lei também já sofreu algumas alterações, nos anos de 1995 e 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8036consol.htm#art32](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8036consol.htm#art32) Acesso em: 23/05/2012.

<sup>202</sup> Lei 5107/1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5107.htm) Acesso em: 23/05/2012.

pelo acesso ao fundo coletivo (FGTS). O intento, como verificado anteriormente, foi organizado de modo a abranger duas questões que caminharam juntas durante todo o período: trabalho assalariado e moradia.

Ainda que houvesse previsão de uma política de subsídios às classes menos favorecidas e incapazes economicamente de arcar com o custo da habitação, os resultados, como já afirmado, indicam que a orientação do programa acabou por garantir a aquisição de imóveis para parte da população menos vulnerável a essa necessidade. Conforme avaliação do próprio Banco Central na explicação da política da época:

Na montagem do SFH, observou-se ainda que havia necessidade de subsídios às famílias de renda mais baixa, o que foi realizado de maneira a não recorrer a recursos do Tesouro Nacional. Foi estabelecido então um subsídio cruzado, interno ao sistema, que consistia em cobrar taxas de juros diferenciadas e crescentes, de acordo com o valor do financiamento, formando uma combinação que, mesmo utilizando taxas inferiores ao custo de captação de recursos nos financiamentos menores, produzia uma taxa média capaz de remunerar os recursos e os agentes que atuavam no sistema. A partir de 1971, adotou-se um mecanismo de subsídio via imposto de renda. De 1971 até 1981, havia um critério seletivo para concessão de subsídios. Os mutuários de maior renda pagavam integralmente as suas prestações. Conforme fosse decrescendo o salário, o Governo Federal assumia uma parte da prestação, via redução de I. de Renda.<sup>203</sup>

Com os problemas verificados decorrentes da inadimplência e da incapacidade geral de suportabilidade econômica dos mutuários, o Sistema foi alterado, mais significativamente a partir de 1986, como pode se depreender da explicação oficial.

A partir de 1983, o princípio da identidade de índices foi quebrado. Diante da queda dos níveis salariais e da inadimplência que ameaçava o sistema, o governo aplicou aumento nas prestações de 80% do reajuste do salário mínimo. Em 1984, o subsídio foi repetido. Em 1985, houve novamente um subdimensionamento do índice de reajuste das prestações dos contratos. Em 1986, o SFH passou por uma profunda reestruturação com a edição do Decreto-Lei nº 2.291/86, que extinguiu o BNH e distribuiu suas atribuições entre o então Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (Bacen) e a Caixa Econômica Federal (CEF). Ao MDU coube a competência para a formulação de propostas de política habitacional e de desenvolvimento urbano; ao CMN coube exercer as funções de Órgão central do Sistema, orientando, disciplinando e controlando o SFH; ao Bacen foram transferidas as atividades de fiscalização das instituições financeiras que integravam o SFH e a elaboração de normas pertinentes aos depósitos de poupança e a CEF à administração do passivo, ativo, do pessoal e dos bens móveis e imóveis do BNH, bem como, a gestão do FGTS.<sup>204</sup>

<sup>203</sup> BANCO CENTRAL. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?SFHHIST> Acesso em: 04/03/2011.

<sup>204</sup> Ibid.

Houve mudança na gestão do Sistema e alterações significativas nas definições sobre a política habitacional, inclusive pela sucessiva modificação dos órgãos formuladores. Mas, ainda que mais de seis milhões de financiamentos tenham sido realizados, cabe ressaltar que a política, mesmo que com subsídios, foi constituída, como já afirmado, por financiamento, e a questão principal que movia o padrão público de comportamento era o de executar as metas estabelecidas, mesmo em relação a serviços em outros momentos indisponíveis, tal como água e saneamento.

Conforme Azevedo e Andrade:

Diferentemente de sua antecessora – a Fundação da Casa Popular, que, embora amparada por lei, nunca se aventurou em atividades urbanas correlatas à construção de moradias – o BNH não só ocupou como ampliou um espaço que se encontrava vazio, do ponto de vista institucional. Porém, ao expandir seu território para setores, como abastecimento de água e infraestrutura sanitária, o BNH exportou também a filosofia empresarial, que é a tônica de sua atuação no campo habitacional.<sup>205</sup>

A leitura das proximidades entre os programas atuais e passados causam certa perplexidade se notarmos que tal reprodução não pode ser considerada como “desconhecida” pelos agentes da política pública atual.

Os resultados do BNH podem, em certa medida, ser lidos a partir dos dados publicizados pelo próprio governo federal que aponta como deficiências do modelo anteriormente adotado os seguintes aspectos:

Dentre as críticas feitas ao modelo a primeira, e central quanto à atuação do BNH, foi a incapacidade em atender à população de mais baixa renda, objetivo principal que havia justificado a sua criação. Outro ponto era o modelo institucional adotado, com forte grau de centralização e uniformização das soluções no território nacional. A desarticulação entre as ações dos órgãos responsáveis pela construção das casas populares e os encarregados dos serviços urbanos também era apontada, bem como a construção de grandes conjuntos, como forma de baratear o custo das moradias, geralmente feito em locais distantes e sem infraestrutura e, por último, o seu modelo financeiro que se revelou inadequado em uma economia com processo inflacionário.<sup>206</sup>

Agora vejamos as preocupações esboçadas recentemente, em obra que analisou a política habitacional atual. “[...] uma consequência negativa do programa é

<sup>205</sup> AZEVEDO, S. e ANDRADE, L. A. **Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 84.

<sup>206</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação. Cadernos MCidades Habitação**. Vol. 04. Brasília. p. 09. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/politica-nacional-de-habitacao-pnh.html> Acesso em: 28/05/2012.

que os subsídios oferecidos tendem a não mais beneficiar a população alvo da política habitacional, pois são drenados para cobrir o aumento especulativo da terra, favorecendo assim os proprietários fundiários”<sup>207</sup>. A crítica trata de um padrão preteritamente adotado.

Ainda, no sentido da leitura sobre a complexidade do sistema criado e suas consequências já visíveis, quanto aos reais beneficiários da política, Vargas de Faria<sup>208</sup> discute o modo de operação da garantia do direito à moradia, relacionando o conjunto de programas que compõem o cenário público da provisão habitacional, da regularização fundiária e das melhorias das condições urbanas, concretizados pelo: Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, Plano Nacional de Habitação - PlanHab e Crédito Solidário.

De acordo com o autor, o FNHIS foi instituído pela Lei n. 11.124/2005, provindo de proposta elaborada pelos movimentos sociais, debatida desde o ano de 1992. A legislação manteve, em grande medida, as medidas constantes nos projetos de lei encaminhados, mas o Governo indicou duas importantes alterações. A primeira delas desvincularia o repasse de recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) ao Fundo, prática já estabelecida no SFH, e a outra modificação visou restringir o acesso aos recursos por associações e cooperativas populares, repassando às demais esferas de governo o controle sobre repasses financeiros.

Nas palavras do autor, “[...] desta forma, o Fundo que tinha como propósito inicial se constituir em uma ferramenta de gestão popular dos recursos para habitação, se consolida, essencialmente, como instrumento de repasse de recursos às outras esferas de governo (estaduais e municipais)”<sup>209</sup>.

Em 2006, a promessa de aplicação de recursos do Fundo para a habitação da população de baixa renda já não se concretizava, pois, dos R\$ 4,4 bilhões esperados, apenas R\$ 1.022 bilhão foram repassados a outros entes públicos para a alocação em melhorias de condições de habitabilidade e, desse valor, R\$ 128,9 milhões foram

<sup>207</sup> FERREIRA, J. S. W. (coord.) **Produzir casas ou construir cidades: desafios para um novo Brasil urbano**. São Paulo: FUPAM, 2012. p. 49.

<sup>208</sup> VARGAS DE FARIA, J. R. **Movimentos Sociais, Participação e Poder na Política Brasileira de Desenvolvimento Urbano**. Artigo apresentado XII Simpósio Pensamiento Latino Americano. Santa Clara: Universidad Marta Abreu, 2010.

<sup>209</sup> Ibid., p. 09.

destinados como “apoio” ao Poder Público para construção habitacional para famílias de baixa renda.<sup>210</sup>

Em 2007 os recursos dispostos no FNHIS foram incorporados ao PAC, restando como investimento no setor habitacional, diretamente na construção de casas ou mediatamente na melhoria em infraestrutura e outros serviços, o montante de R\$154 bilhões para a utilização na política implementada entre os anos 2007 a 2009. A conclusão dessa situação pode ser verificada a seguir, conforme demonstração realizada por Vargas de Faria:

A primeira observação necessária é a de que apenas um terço dos recursos do Orçamento Geral da União, voltados à habitação, passa pelo FNHIS e, portanto, pela estrutura de controle social a ele vinculada. Somados a estes os recursos do PAC saneamento, da ordem de R\$ 32,2 bilhões, este percentual seria ainda mais reduzido. Mas acima de tudo, destaca-se que a política habitacional presente no PAC, concentra-se essencialmente (92%) no financiamento habitacional, ou seja, destina-se à parcela da população com capacidade de endividamento que corresponde, segundo o cálculo da Fundação João Pinheiro, a aproximadamente 10% do déficit habitacional.<sup>211</sup>

Sobre os efeitos dessa disposição orçamentária, continua o autor:

Se na análise do quadro de investimentos em habitação for incluído o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) – programa do Governo Federal que disponibiliza R\$ 34 bilhões para “construção de 1 milhão de moradias para famílias com renda de até 10 salários mínimos” (<http://www.minhacasaminhavid.gov.br>)<sup>212</sup> – se reforça a percepção de que não há inversão de prioridades nos investimentos urbanos e da fragilidade na gestão democrática da política urbana. Apesar do alto subsídio previsto pelo programa, apenas 14% da demanda habitacional será atendida, pois as famílias com renda inferior a 3 salários mínimos, faixa de renda na qual se encontra 90,9% do déficit (6,55 milhões de famílias) deverão receber apenas 400 mil unidades. As faixas de renda de 3 a 10 salários mínimos que contribuem com 9,1% do déficit, receberão 60% das unidades e 53% do subsídio público.<sup>213</sup>

Para completar o quadro apresentado, Vargas de Faria ainda demonstra que a soma dos recursos da OGU e do FGTS passa em aproximadamente 97% pelas construtoras privadas, tanto na esfera da oferta como da produção em que há garantia

<sup>210</sup> VARGAS DE FARIA, J. R. **Movimentos Sociais, Participação e Poder na Política Brasileira de Desenvolvimento Urbano**. Artigo apresentado XII Simpósio Pensamiento Latino Americano. Santa Clara: Universidad Marta Abreu, 2010.p. 09 e 10.

<sup>211</sup> Ibid., p. 09 e 10.

<sup>212</sup> Aqui o autor está tratando da primeira fase do Programa Minha Casa Minha Vida. Esse número foi recentemente ampliado para dois milhões de moradias.

<sup>213</sup> Ibid., p. 10.

do valor de financiamento, o que significa dizer que o crédito para a edificação está garantido, não havendo risco para o setor da construção civil.

Quanto ao acesso direto, o Programa Crédito Solidário restabeleceu a possibilidade de associações e cooperativas solicitarem recursos, mas, diante das dificuldades impostas, traduzidas em excessos revestidos de solicitações orientadas em programas com finalidade de financiamento de bens na lógica do mercado habitacional, determinados pelo agente operador, Caixa, poucas foram as iniciativas inseridas no Programa, ao todo, entre os anos 2005 e 2007, o número em unidades habitacionais foi de 8.868 moradias<sup>214</sup>, sendo a situação modificada só mais recentemente com algumas alterações no programa.

Para complementar esse quadro, o Programa de Arrendamento, referido anteriormente, permite uma forma equiparada de locação às famílias de baixa renda, e prevê que, em virtude de inadimplemento, após sessenta dias o agente operador dessa modalidade de “financiamento” habitacional pode solicitar o despejo da família “beneficiada” pela política pública, de modo que fica evidenciada a limitação de tal medida para a mitigação do déficit habitacional. Avalia-se, também, que o programa apresenta proximidade com as ações convencionalmente vislumbradas no “mercado rentista”.

Assim, o diálogo com a obra coordenada por João Whitaker Ferreira sobre a espécie de priorização, os sentidos da política pública e o estado atual dos programas de moradia corroboram a perspectiva apresentada por Vargas de Faria, acrescentando outros elementos e apostando em outras saídas para a efetivação dos objetivos anunciados.

Disso decorre que um empreendimento habitacional não tem como ser tratado como outro tipo qualquer de atividade econômica, pois não devem nortear-se apenas pelos possíveis resultados financeiros. Os ganhos imediatos de um empreendedor podem representar custos sociais muito maiores no futuro. Portanto, não há dúvida que a melhor urbanização no Brasil passa por profunda conscientização, por parte dos empreendedores e construtores, dos limites sociais que a sua atividade pressupõe.<sup>215</sup>

---

<sup>214</sup> VARGAS DE FARIA, J. R. **Movimentos Sociais, Participação e Poder na Política Brasileira de Desenvolvimento Urbano**. Artigo apresentado XII Simpósio Pensamiento Latino Americano. Santa Clara: Universidad Marta Abreu, 2010.p. 11.

<sup>215</sup> FERREIRA, J. S. W. (coord.). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos**. São Paulo: LABHAB/FUPAM, 2012. p. 52.

Apesar da concordância sobre o sentido da política, um possível questionamento sobre essa leitura seria o de se supor que a lógica do capital não está posta e que os agentes econômicos estariam dispostos a abrir mão de seus interesses e de sua lucratividade, na aposta sobre a conscientização dos agentes do mercado. Ocorre que a própria realidade tem demonstrado o exato contrário dessa situação e, por isso, a apresentação da crítica geral formulada na obra sobre as condições da implementação dos programas habitacionais.

A frase que complementa a proposta anterior parece ser mais acertada, uma vez que não parte de premissa idealizada, mas comporta certa concretude, na medida em que trata da definição de responsabilidade, ainda que não se suponha aqui que isso será representativo de uma nova ordem de coisas no âmbito do programa habitacional, mas que existe possibilidade de se demarcar alguns limites às ambições desmedidas autênticas de uma ordem capitalista em um Estado que é permeado por resistências.

Tal fato torna-se ainda mais evidente justamente porque ao atuar no PMCMV, o setor privado se beneficia de subsídios, ou seja, do comprometimento de importantes fundos públicos. Por isso, a responsabilidade social de sua atividade deve ser-lhe imputada. Os diferentes agentes da construção civil têm por isso obrigação de assumir corresponsabilidades quanto à sustentabilidade e efeitos futuros da urbanização que promovem, em relação à qualidade da arquitetura que produzem, em relação ao espaço público e à cidade.<sup>216</sup>

A responsabilidade dos agentes já está presente na tipificação de crimes contra a Administração Pública, constantes, dentre outras normas, na Lei de Parcelamento do Solo Federal. A verificação relativa ao descumprimento das normas técnicas esboçadas nas legislações gerais urbanísticas e de construção, bem como as possibilidades de responsabilização civil, também foi determinada, de modo que, mesmo limitadas, as medidas podem ter reflexo em certa contenção ou minimização dos impactos causados por agentes que executam, em desconformidade com a legislação, obras geradoras de grandes prejuízos suportados pela coletividade.

---

<sup>216</sup> FERREIRA, J. S. W. (coord.). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos.** São Paulo: LABHAB/FUPAM, 2012. p. 52.

Ainda assim, a repetição de padrões do BNH permanece, inclusive com a dificuldade de conter as irregularidades<sup>217</sup> perpetradas por incorporadores e parceladores, que agem com o aval do agente operador dos recursos.

A análise da produção atual do “segmento econômico” evidencia que, em grande parte dos empreendimentos habitacionais, não tem sido verificadas boas soluções na escala da inserção urbana. O espraiamento urbano, segregação socioespacial, consolidação de grandes vazios urbanos, bairros monofuncionais, formação de áreas isoladas ou desarticuladas da malha urbana, sem diversidade de usos e grupos sociais, caracterizam padrão de produção das cidades que já se mostrou insustentável do ponto de vista ambiental, econômico e social.<sup>218</sup>

O problema das permanências é mais grave porque ocorre sobre questões exaustivamente debatidas e apontadas como focos de situações que mais tarde necessariamente terão que ser resolvidas. O tardar na resolução das dificuldades ou na efetivação de medidas que não impliquem a geração de males à qualidade de vida para as pessoas que serão “beneficiárias” da política habitacional é significativo da evasão nos programas e nos custos sociais e econômicos que mais cedo ou mais tarde serão justificadamente reclamados.

Também, não suficiente o modelo de habitação quanto à localização, as questões referentes ao padrão construtivo habitacional e à valorização da terra sem controle público permanecem, como fica evidente nas próprias manifestações do governo.

Em discurso proferido em 12 de janeiro de 2012, pela presidente Dilma Rousseff, na cerimônia de adesão do Governo do Estado de São Paulo ao programa Minha Casa Minha Vida, a permanência se evidencia.

São Paulo, o governador Alckmin estava me dizendo que é a terceira grande região metropolitana do mundo. E São Paulo não é a terceira grande região metropolitana do mundo por acaso. Ela é a terceira porque aqui se atraem empregos, se têm oportunidades. É, de fato, um local fundamental para o país. E há consequências para isso: atrai a população e, ao mesmo tempo, o preço da terra é bem mais alto. Eu quero dizer para vocês que este momento... hoje é um marco muito importante para o Minha Casa, Minha Vida 2. Por quê? Porque o Governador vai viabilizar um processo que nós tínhamos dificuldade de fazer aqui, que era o preço da terra e a dificuldade de acesso à terra. São

<sup>217</sup> Entende-se aqui como irregularidade a construção de empreendimentos fora da malha urbana dos município e sem infraestrutura de ligação entre a cidade e a área parcelada, mesmo que o Município ou a Caixa permitam.

<sup>218</sup> FERREIRA, J. S. W. (coord.). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos.** São Paulo: LABHAB/FUPAM, 2012. p. 64.

duas coisas: o preço e a dificuldade de acesso. A presença do governo do estado de São Paulo complementando os nossos R\$ 65 mil de subsídio, com R\$ 20 mil, é estratégica para viabilizar a parte mais importante deste programa, que é a primeira faixa, daqueles que ganham de zero até R\$ 1,6 mil.<sup>219</sup>

Como é possível notar no discurso, a terra continua como problema a ser enfrentado. Sendo que a questão ainda que pontuada não se mostra resolvida, o que ocorre é que o governo disponibilizará maior aporte de recursos e isso não quer dizer melhor área para moradia ou mais qualidade de vida para o mutuário. O resultado é benéfico ao proprietário da terra. Significa dizer que a ação fiscalizatória do Estado pode ser representativa da responsabilidade do gestor ou administrador da política pública, mas a determinação de uso do instrumental que coíbe a especulação imobiliária não é apontada como objeto de responsabilização, de modo que se a ação do agente estatal, neste caso, pode ser coibida, a omissão, por sua vez, na ausência de controle da especulação, não gera maiores consequências.

Ainda, se comparadas com experiências similares ocorridas em outros países, a opção adotada como modelo de política habitacional pode levar a outros problemas, nesse sentido, Raquel Rolnik apresenta os resultados desastrosos do ocorrido no Chile, com as saídas para habitação implementadas na ditadura Pinochet, no final da década de 1970, que seguidas à risca as orientações privatistas de mercado da Escola de Chicago, o Estado propiciou com subsídios as ações de agentes do setor imobiliário, consideradas as instituições financeiras e a construção civil. De acordo com a autora, o modelo significou por determinado período o fim da irregularidade. A profusão de medidas foi objeto de referência internacional.

Ocorre que, passados os anos da adoção do modelo, o problema, conforme a autora, diz respeito ao que sobrou do programa e aos resultados para aqueles que ela denominou como os "com-teto".

As moradias, de qualidade duvidosa, transformadas, as que ainda permanecem em pé, em verdadeiros guetos, espaços de segregação territorial, foram resultado da decisão de se passar à "iniciativa privada" determinações estratégicas para a efetividade do programa.

---

<sup>219</sup> ROUSSEFF, D. **Presidência da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-assinatura-do-termo-de-adesao-ao-programa-minha-casa-minha-vida-pelo-governo-do-estado-de-sao-paulo-sao-paulo-sp>. Acesso: 12/05/2012.

Deixada para o mercado a decisão de onde e como deveria ser produzida, encarada como um produto que se compra individualmente, como um carro ou uma geladeira, a cidade que resultou é simplesmente desastrosa. Nada nos leva a supor, que, em menos de dez anos, não estaremos enfrentando no Brasil o mesmo cenário com o programa "Minha Casa, Minha Vida".<sup>220</sup>

Nesse mesmo sentido, segue a crítica formulada por Pedro Arantes, quanto à característica "ofertista" do programa habitacional atual. De acordo com o autor, essa característica pode ser explicada da seguinte forma:

[...] Uma produção "por oferta" significa que a construtora define o terreno e o projeto, aprova junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a Caixa Econômica Federal, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. A Caixa define o acesso às unidades a partir de listas de demanda, cadastradas pelas prefeituras.<sup>221</sup>

Nesse sentido, a leitura que se faz é a de que o poder público se retira da tomada de decisões estratégicas, conferindo ao mercado grande parte das deliberações concernentes à localização e padronização arquitetônica e construtiva.

A questão que se propõe diante do anúncio da política pública de habitação é a de se pensar se é possível e viável construir algo diferente daquilo que já foi proposto e refutado como melhor medida. Entende-se aqui que é possível a minimização dos problemas a partir de outros fundamentos e, portanto, da utilização de outros meios e recursos na implementação de uma política que se pretende instrumento de concretização de direito fundamental.

Para ilustrar essa possibilidade, dentre outras tantas experiências, o Município de Vitória implementou programa habitacional em moldes diferenciados daqueles observados na legislação federal. Conforme descreve Patrícia Marques Gazola, a implantação do Programa Moradia, realizado estritamente com recursos municipais, voltado à "[...] produção de unidades habitacionais; disponibilização de

<sup>220</sup> ROLNIK, R. **Eu sou você amanhã: a experiência chilena e o "Minha Casa, Minha Vida"**. In.: Correio da Cidadania, 11/05/2012. Disponível em: [http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7132:social110512&catid=71:social&Itemid=180](http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7132:social110512&catid=71:social&Itemid=180) Acesso em: 09/07/2012.

<sup>221</sup> ARANTES, P. **Dilma e a gratidão dos construtores**. In.: Correio da Cidadania, 03/09/2009. Disponível em: [http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3715&Itemid=79](http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3715&Itemid=79) Acesso em: 05/06/2012.

unidades habitacionais já existentes; Reconstrução, Acesso à Crédito Construtivo para aquisição de materiais destinados à conclusão, recuperação, ampliação ou melhoria de habitações" <sup>222</sup>, além de prever subsídios, foge ao cenário geral por não fixar, nos contratos com os respectivos mutuários, cobrança de juros sobre o saldo devedor. Ainda, de acordo com a autora:

Com a regra que impede a cobrança de prestações superiores a 10% da renda familiar, é bastante possível que o beneficiário não terá conseguido pagar todo o valor do imóvel ao fim do prazo contratual de 180 meses. Nesses casos é assegurado aos beneficiários, que estejam em dia com suas obrigações contratuais, a dispensa do pagamento de eventuais resíduos e/ou saldo devedor. <sup>223</sup>

Por fim, o programa prevê a suspensão do pagamento das prestações por seis meses, nos casos de desemprego, morte do mutuário, doença grave ou situação especial que impeça a realização do pagamento.

É evidente que existem diferenças quanto à implantação de programas federais, inclusive pela dimensão do programa, e aqueles realizados na esfera municipal-local. Ocorre que, em ambas as esferas, medidas podem ser tomadas no sentido de controlar ou atenuar os problemas existentes. Tais medidas podem representar ora flexibilizações, ora maior rigidez. A execução dos programas não pode prescindir dessas avaliações. Considera-se, assim, que existem várias possibilidades de implementar programas habitacionais que não passem necessariamente pelos modelos já testados e surpreendentemente não superados.

Reafirmando a leitura exposta, a manutenção das antigas escolhas, neste contexto, pode significar consequências ainda piores do que aquelas já experimentadas em outros momentos da ação estatal. Ancorar a política de provisão habitacional no financiamento com as garantias estabelecidas pode significar, em contratos longos combinados com períodos de crise econômica, a perda dos imóveis pelos mutuários, como já ocorreu. Manter as decisões sobre a localização dos novos empreendimentos imobiliários no setor privado ou decidir pela custo da terra, sem aplicação de mecanismos que reduzam esse valor, também pode significar, como já vem ocorrendo, a saída das famílias dos novos imóveis e o retorno dessas mesmas pessoas às condições indesejáveis anteriores de habitação.

---

<sup>222</sup> GAZOLA, P. M. **Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008. p. 188- 190.

<sup>223</sup> *Ibid.*, p. 188- 190.

### 3.3 HIATO: A POLÍTICA PÚBLICA ENTRE O UNIVERSALISMO E O COLETIVISMO

Seis milhões de casas no extinto Sistema Financeiro de Habitação, duas milhões de casas na nova política habitacional, trata-se de apostas na universalização de um direito, o direito à moradia.<sup>224</sup>

O que poderia haver de contrário ou perigoso nessa afirmação se o suposto é de que é esse exatamente o papel do Estado? Pois bem, a questão não está centrada exatamente na universalização, mas no que aqui será denominado "universalismo".

Pelo "universalismo" cada beneficiário é um. Não há ligação ou vínculo de pertencimento com o lugar ou com as pessoas próximas em virtude da localização. No mar de necessidades para suprir o déficit habitacional ou as precárias condições de vida nas cidades, importa construir para cada um a sua casa própria, que representa em alusão ao próprio programa "a sua casa, a sua vida". Para isso, a medida é generalista. O padrão pode ser estabelecido, afinal, o controle tem que ser generalizado e, para a efetivação do poder de polícia, nada mais conveniente do que estabelecer o controle sobre algo individualizado e padronizado.

Assim, importa a análise e separação das três questões. A primeira afirmação é que, para ser universalizado não é necessário criar padronização ou generalização, ou seja, guiar a ação pública pelos "universalismos" na pretensão de certa busca formal de igualdade. As casas não precisam ser iguais, os projetos podem atender as especificidades locais, comunitárias, culturais, identitárias. A terra não precisa, necessariamente e sempre, ser dividida ou murada.

A segunda observação diz respeito aos problemas gerados pela política informada por tais "universalismos", ou seja, a massificação individualista, o lugar da perda dos vínculos, o problema ou o sucesso de um. O "universalismo", no sentido aqui exposto, oferece a descontextualização e é, por isso mesmo que, a relocação, no caso da moradia, pode ser medida frequentemente utilizada e o contrato de financiamento individual que tenha por objeto bem específico, absolutamente determinável é a melhor alternativa para o registro oficial.

Trata-se, portanto, de vínculo estabelecido entre o Estado e o sujeito individualmente considerado em relação jurídica "livremente" pactuada, conforme a

---

<sup>224</sup> Aqui não se desconsideram as questões econômicas informadoras da política pública, mas, a ênfase, o foco está centrado no discurso sobre a finalidade da política.

própria lei do programa preconiza. É evidente que nesses termos, a desigualdade da relação está dada. Inexistindo mediações entre o Estado e o particular, a fragilidade a que está exposto o indivíduo é tamanha que qualquer dificuldade do particular pode significar para ele, o "reabandono", inclusive em última instância, pelo despejo. Cessam aí, quaisquer relações sociais protetivas.

Por fim, o "universalismo" permite o conforto do controle formal pelo agente público que assume perante as instâncias burocráticas a necessidade de responder às tabelas, aos gráficos e às planilhas no universo daquilo que os sistemas comportam. O que o sistema não comporta não está no mundo. A realidade é reduzida na percepção da burocracia estatal, do agente operador do sistema. A irregularidade fundiária, seguidamente, pode ser percebida nessa lógica. O domínio de áreas por populações tradicionais pode levar o selo da informalidade ou da irregularidade, as invenções registrais complexas são tomadas como simples meios de aquisição de propriedade. Supõe-se que o Estado e suas instituições estão igualmente presentes em todos os lugares, agindo em estrito cumprimento de suas obrigações. Não é necessário expor minuciosamente as carências de institucionalidade presentes em grande parte do território brasileiro.

As inúmeras críticas formuladas, no direito, na arquitetura, na sociologia, enfim, em tantas disciplinas em relação aos problemas apresentados na política habitacional contemporânea, consistem justamente nas medidas que confundem a ideia de universalização do direito à suposição de que o Estado cumpre o seu papel quando oferta um serviço modelo que pode ser mais facilmente apreciado, comparado, informado do que o serviço mais adequado, que permite que o problema seja propriamente resolvido ou efetivamente minimizado.

O programa público habitacional prevê a produção de casas, a melhoria das construções, a possibilidade de aporte de infraestrutura e a regularização fundiária, logo, já se evidencia na própria construção da política um traço das diferenças. Assim, as demandas por moradia nem sempre são por habitação.

Além disso, há previsão para aporte de recursos para áreas rurais e para áreas urbanas, sendo evidente que a maior parte dos recursos foi voltada para a área urbana em virtude da concentração do déficit habitacional. Há, assim, reconhecida diferença entre dois grandes espaços.

Longe de tentar enumerar todas as possibilidades de realização de uma política habitacional que realmente se preocupe em responder à demanda concreta

das ou da população, aqui se fará referência apenas a uma das faces dessas diferenças, a necessidade de se dar atenção aos grupos que conformam coletivos, comunidades e que, pretendendo aderir ao programa público, não querem sacrificar de modo irreversível outras qualidades da vida.

Nesse sentido, o uso comum de terras, principalmente de terras rurais, mas também de terras urbanas, pode ser verificado em várias situações e locais do país, sendo inúmeras as formas de sua manifestação em práticas que, em regra, não estão “adaptadas” ou reconhecidas pelo direito formal vigente.

Nesses casos, o aproveitamento das terras passa por normas próprias, concebidas pelos próprios grupos que geram e controlam coletivamente tanto a organização da moradia como os meios de produção e os resultados do trabalho. Como as formas de realização dos “coletivismos” é plural, não é possível definir aprioristicamente um modelo exato ou universal sobre o sentido do coletivo. O que fica evidenciada é a diferença pressuposta de outro modelo que se caracteriza pelo traço da individualização dos bens.

As formas de uso comum da terra podem estar caracterizadas por inúmeros elementos e vínculos que se dão desde a existência de laços de parentesco, ainda que não se encerrem em tais categorias, bem como nos relativos à vizinhança, reconhecimento externo, ou traços de coesão social fundados em vínculos de solidariedade, de culturas ou ritos específicos. Também a identificação externa ou o seu reconhecimento externo, quer na proximidade, quer no conflito, podem ser determinantes para a manutenção dessas formas de apropriação e uso das terras.

O que fica evidente é que as normas que regem tais grupos se distanciam daquelas estabelecidas comumente no direito tradicional e dificilmente podem ser apreendidas por esse direito.

A questão aqui está posta como um pressuposto. O direito hegemônico, bem como a política pública generalista vigente, cuida de buscar a individualização enquanto a sobrevivência desses grupos está justamente na capacidade de eles manterem o coletivo.

A atualização dessas normas ocorre em territórios próprios, cujas delimitações são socialmente reconhecidas, inclusive pelos circundantes. A territorialidade funciona como fator de identificação, defesa e força. Laços solidários e de ajuda mútua informam um conjunto de regras firmadas sobre uma base física considerada comum, essencial e inalienável, não obstante disposições sucessórias, porventura existentes. De maneira genérica essas

extensões são representadas por seus ocupantes e por aqueles de áreas lindeiras sob a acepção corrente de terra comum.<sup>225</sup>

De acordo com o autor Alfredo Wagner, a invisibilidade geral de terras caracterizadas pelo uso comum é, em regra, considerada como “residuais”. Cabe esclarecer que o autor está se referindo a situações de maior vínculo, normalmente identificadas em populações tradicionais, mas, em dimensões diversas, essa leitura pode ser devidamente aproveitada, no sentido de se identificar em cada situação as características próprias de coletivização em seus respectivos “graus” e especificidades.

[...] configuradas em instituições anacrônicas que imobilizam aquelas terras, impedindo que sejam colocadas no mercado e transacionadas livremente. Fatores étnicos, a lógica da endogamia e do casamento preferencial, as regras de sucessão e demais preceitos, que porventura reforcem a indivisibilidade do patrimônio daquelas unidades sociais, são interpretados como um obstáculo à apropriação individual e, por conseguinte, a que a terra seja livremente disposta no mercado. Não autorizando forma de partilha ou mecanismos de fracionamento que permitam a indivíduos dispô-las às ações de compra e venda, aqueles sistemas de uso da terra são entendidos como imobilizando a terra, na qualidade de mercadoria no seu sentido pleno, e impedindo que se constitua num fator de produção livremente utilizado.<sup>226</sup>

Como relata o autor, no ano de 1985<sup>227</sup>, portanto, no período de redemocratização, havia demanda concreta de grupos de camponeses sobre a regularização fundiária das terras, tal como estavam organizadas, o que significa dizer, respeitados os limites estabelecidos de modo coletivo, em sistemas comunais ou em áreas recentes de ocupação que apresentassem tal característica.

A ausência de registros tornava, como afirma o autor, tais áreas mais propensas aos interesses de grileiros e, ainda, significavam a fragilidade dos possuidores mesmo em relação às ações do Estado.

Com a precariedade de informações sobre as terras comuns, ao INCRA em 1986, foi determinada a competência para a pesquisa sobre imóveis rurais e seus possuidores, independentemente da demonstração de títulos de propriedade.

<sup>225</sup> ALMEIDA, A. W. B. de. Terras de preto, terras de santo, terras de índio: uso comum e conflito. In.: GODOI, E. P. de, MENEZES, M. A. e MARIN, R.A. (orgs.). **Diversidade do campesinato: expressões e categorias. Estratégias de reprodução social.** v ol. II. São Paulo: UNESP, Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009. p. 39 – 40.

<sup>226</sup> Ibid., p. 41.

<sup>227</sup> O autor trata do Plano do I Plano de Reforma Agrária da Nova República apresentado no IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, em Brasília. Ibid., p. 42.

Esse documento, denominado Laudo Fundiário, deveria, portanto, permitir a produção de informações sobre tais situações, ainda que apresentasse várias limitações.

Neste documento, as terras de uso comum receberam a denominação genérica de 'ocupações especiais', abrangendo, dentre outras, as chamadas terras de santo, terras de índio (que não devem ser confundidas com as *terras indígenas*), terras de negro, fundos de pasto e pastos comuns, também cognominados terras abertas, terras soltas e campos.

A mesma lógica de reconhecimento das especificidades pode ser transportada para áreas urbanas. Não são poucas as comunidades que criaram proximidades em virtude da forma de ocupação, da migração, do trabalho, da religião e de outros fatores de identificação.

Esse reconhecimento demanda, em regra, certa flexibilização do direito e do aparato burocrático que regulará a efetivação da política pública de habitação, que pode, em certa medida, significar uma discussão entre a quantidade de habitações e a sua qualidade. A decisão deve ser tomada e justificada no âmbito da política, importa aí, não se furta a realizar essa reflexão, sob pena de se acirrar o problema da moradia em nome de uma solução que só é interessante para o Estado e seus agentes ou para o mercado.

Vale ressaltar que, quando se está a tratar de programa habitacional voltado a corrigir graves problemas decorrentes da ausência do Estado, a necessidade de flexibilização das normas e padrões construídos já está dada.

A ação do Estado decorrerá justamente da sua omissão em momento pretérito ou do equívoco quanto às escolhas realizadas. Seja pela incapacidade de dar conta das próprias regras criadas, caso do controle sobre os parcelamentos abertos irregularmente por proprietários que tinham em vista apenas a garantia de interesses individuais, seja pelo reconhecimento tardio da questão social.

Assim, a manutenção de regras rígidas comportadas dentro dos programas, definidas em nome de uma suposta segurança jurídica que não assegura o direito finalístico proposto, é pautada menos no direito e mais em certa manutenção de uma "ordem" sem sentido, vazia, apenas conveniente para o seu aplicador.

A evidência da necessidade de adesão à realidade pode ser percebida, na transferência da responsabilidade do loteador para o Poder Público nos casos de parcelamento, por exemplo. O dever de agir do Estado sobre a urbanização e

divisão da terra, compreendido na área urbana como do Município para desconstituir ilegalidade fundada em loteamento já está estampada na própria lei de parcelamento do solo, de modo que, na ausência do parcelador, o Município assume a tarefa de regularizar as áreas onde se verifica prejuízo à população. A inércia do parcelador para o cumprimento de suas responsabilidades no tocante à infraestrutura mínima e disposição para cumprir as determinações das legislações de uso, ocupação e parcelamento do solo, faz com que o Município não se resigne ante a irresponsabilidade do ato ilícito do agente-parcelador. Conforme apontou o Superior Tribunal de Justiça: “O Município tem o poder-dever de agir no sentido de regularizar o loteamento urbano ocorrido de modo clandestino, sem que a Prefeitura Municipal tenha usado do seu poder de polícia ou das vias judiciais próprias, para impedir o uso ilegal do solo. O exercício dessa atividade é vinculada”<sup>228</sup>.

Trata-se também de se compreender a defesa de direitos que está atrelada à questão territorial, principalmente no que diz respeito à abertura de loteamentos irregulares e clandestinos, com características de extrema precarização e de aquisição onerosa dos lotes. A presença dessa situação comumente verificada nos Municípios deve ser compreendida em virtude do próprio histórico da ausência de sanção a essa prática. Por outro lado, a definição, via Código de Defesa do Consumidor, de direitos, difusos, coletivos e individuais homogêneos<sup>229</sup> permitiu uma espécie de tutelas até então imaginadas somente na esfera contratual entre compromissário vendedor e compromissário comprador.

As tutelas coletivas assumem status diferenciado da tutela individual. Os resultados comprometem ou beneficiam um grupo de pessoas identificadas em situação similar ou identificadas como pertencentes a um grupo.

---

<sup>228</sup> RIZZARDO, A. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano: Leis 6766/79 e 9785/99**. 8 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 267. REsp. 124.714- SP, da 2ª Turma, j. 22.08.2000, DJ de 25.09.2000, p. 84.

<sup>229</sup> De acordo com o Código de Defesa do Consumidor, são considerados direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos os seguintes: Art. 6º São direitos básicos do consumidor: VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos; Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm) Acesso em: 05/05/2012.

A abrangência na tutela de tais direitos também permitiu a ampliação da esfera de legitimidade ativa para as demandas referentes às questões territoriais urbanas, via Ministério Público ou associações legitimamente constituídas para a defesa de tais direitos.

Do ponto de vista das sanções aos agentes promotores das irregularidades, cabe lembrar que a legislação não previa nenhuma espécie de punição, considerando, portanto, apenas as consequências advindas da inadimplência entre as partes contratantes na aquisição de lotes, de modo que, somente com o Decreto-lei n. 271/67 que equiparou o loteador ao incorporador imobiliário, que se pôde verificar a previsão e tipicidade de conduta criminosa nos casos corriqueiros de desrespeito às normas de ordem pública referentes à abertura de loteamentos e vendas de lotes.

Antes disso, conforme descreve Rizzardo:

Se o proprietário da área, à revelia dos órgãos estaduais e municipais e das normas então vigentes, resolvia retalhar seu imóvel para o fim de colocar as porções à venda em comércio, nenhuma sanção se lhe impunha, a não ser, eventualmente, alguma pena de ordem administrativa. De acordo com o art. 22, I, da CF, compete à União, privativamente legislar sobre o direito penal. O Município, maior prejudicado nos desdobramentos ofensivos à ordem social e econômica, durante muitas décadas teve que aceitar inerte as infrações.<sup>230</sup>

De qualquer forma, pensar ou afirmar que a questão coletiva nunca esteve presente na ordem político-estatal ou do direito quando se trata de terra ou moradia, significaria (consideradas aqui as esferas executivo-administrativas, legislativa e judiciária), evidentemente, desconhecer a realidade da aplicação dos mecanismos suficientemente dispostos a conceder a cada caso particular, uma resposta “adequada” e “suficiente”.

É necessário lembrar que cada despejo forçado é cuidadosamente organizado para enfrentar a especificidade de cada ocupação. Da legislação que previu o interdito proibitório, a manutenção e a reintegração de posse e os despejos<sup>231</sup> coletivos, com base na definição do significado de ameaça e da definição

<sup>230</sup> RIZZARDO, A. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano: Leis 6766/79 e 9785/99**. 8 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 267. REsp. 124.714- SP, da 2ª Turma, j. 22.08.2000, DJ de 25.09.2000, p. 276.

<sup>231</sup> Ver artigos 926 e seguintes da Lei n. 5869/1973 – Código de Processo Civil – que estabelece as regras concernentes à reintegração e permite ao juiz deferir, sem ouvir o réu, a expedição do

concernente às posses viciadas (injustas ou de má-fé) elencadas pelo Código Civil, agravadas pela tipificação do crime de esbulho possessório estabelecido na lei penal<sup>232</sup>, a aplicação dessa legislação para coibir a manutenção da moradia de pessoas de baixa renda sobre terrenos ou prédios não utilizados por seus respectivos proprietários vêm sendo historicamente determinada nas decisões judiciais e garantida pelos governos estaduais e municipais com os efetivos da polícia militar e, mesmo que ilicitamente, muitas vezes com os efetivos das guardas municipais.

Nesse sentido, não é demais lembrar alguns dos despejos coletivos ocorridos nos últimos anos, em que a defesa da alegada e não provada origem da propriedade serviu de base para a legislação ser apreciada do ponto de vista de seu alcance coletivo. Casos como o do Pinheirinho<sup>233</sup> em São José dos Campos, do prédio Prestes Maia<sup>234</sup> localizado em uma das principais avenidas de São Paulo, dentre tantos outros casos de maior ou menor repercussão, denotam que a vontade do Judiciário avançou às avessas na tutela do reconhecimento dos coletivos.

A noção de coletivo muitas vezes não é utilizada para reconhecer as especificidades da comunidade ou de grupos, mas para desconhecer forçosamente as peculiaridades do individual. O recurso discursivo é interessante quando se verifica que, uma vez vislumbrada a peculiaridade, mesmo pelo Código Civil, a ação se reflete negativamente quando atrelada aos possuidores e positivamente e

---

mandado liminar de manutenção ou de reintegração de posse, ainda que, havendo dúvida, quanto as alegações do autor, o juiz possa citar o réu para comparecer em audiência de justificação.

<sup>232</sup> O artigo 161, inciso II do Decreto-Lei n. 2848/1940 Código Penal, tipifica o crime de esbulho possessório, estabelecendo que o crime ocorra nos casos de invasão em terreno ou edifício alheio, com violência ou grave ameaça, ou mediante concurso de duas ou mais pessoas.

<sup>233</sup> Sobre a decisão do Superior Tribunal de Justiça que manteve a decisão relativa ao despejo das famílias da área denominada Pinheirinho no Município de São José dos Campos, contrariando o direito à moradia e privilegiando o descumprimento da função social da propriedade, mesmo colocando em risco as famílias ocupantes da área, ver fundamentos enunciados em favor do despejo. Disponível em: [http://www.stj.gov.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=448&tmp.texto=94720&tmp.area\\_ anterior=44&tmp.argumento\\_pesquisa=pinheirinho](http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=448&tmp.texto=94720&tmp.area_ anterior=44&tmp.argumento_pesquisa=pinheirinho) Acesso em: 17/06/2012.

<sup>234</sup> Sobre o despejo forçado do edifício Prestes Maia ver Carta do Fórum Nacional da Reforma Urbana, da Relatoria Nacional do Direito à Moradia Adequada da Plataforma Dhesca Brasil e o do Grupo de Especialistas em Despejos Forçados do Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas (em Inglês, *United Nations Human Settlements Programme Advisory Group on Forced Evictions - AGFE*). Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/41-cartas-e-manifestos/67-carta-as-autoridades-de-sp-sobr-e-os-despejos.html> Acesso em: 22/05/2012. Ver também, PONTES, D. R. *et. al.* Entre o real e os limites da moldura : apontamentos críticos sobre o acesso à propriedade e a ocupação Prestes Maia. In.: FACHIN, L. E. *et. al.* (coord.) **Apontamentos críticos para o Direito Civil contemporâneo**. Curitiba: Juruá, 2008.

individualmente quando diz respeito à garantia de propriedade, mesmo via ação possessória.

Portanto, nesses termos, não se pode afirmar que a noção de coletivo estivesse ausente na legislação brasileira. Mais do que isso, a ideia de coletivo foi amplamente apropriada pelo Poder Judiciário brasileiro com a indicação dos despejos coletivos que ignoraram a necessária verificação da legitimidade de posses individuais.

O obscurantismo ou a definição do conceito de coletividade constitui-se como campo fértil, no direito, para as conveniências do poder nas relações de classe. Do ponto de vista da realização da política pública habitacional atual, outra questão deve ser objeto de análise, a forma de operação dos programas executados ou em execução.

Assim como já se afirmou, a política universalista é, por vezes, generalista. Isso significa que tratar de moradia respeitando o histórico das ocupações, das culturas, dos coletivos, demandaria ao Estado um esforço maior em buscar alternativas adequadas aos diferentes modos de viver que se conformam no extenso território brasileiro.

Se for verdade que a legislação trata dessa adequação de forma genérica, bem como todos os documentos oficiais, a via escolhida pelo governo federal para viabilizar a especificidade foi absolutamente inadequada.

A questão pode ser iniciada pelo agente operador definido para realizar a coordenação e a fiscalização das atividades concernentes aos programas habitacionais – um banco -, a Caixa, cuja definição e atuação, é assim descrita por João Whitaker:

Agente financeiro que concede financiamento às construtoras, incorporadoras ou diretamente ao usuário, mediante avaliação e aprovação do projeto e/ou imóvel. Para isso, define os critérios técnicos indispensáveis à aprovação dos projetos e analisa a viabilidade técnica, jurídica e econômico-financeira dos projetos. A Caixa se baseia num conjunto significativo de normas (leis, decretos, instruções normativas, normas técnicas etc) para a avaliação.<sup>235</sup>

Tais normas estão, em sua maioria, relacionadas às questões arquitetônicas e urbanísticas, definindo padrões considerados como mínimos para a construção e

---

<sup>235</sup> FERREIRA, J. S. W. (coord.) **Produzir casas ou construir cidades: desafios para um novo Brasil urbano**. São Paulo: FUPAM, 2012. p. 50.

aporte de infraestrutura nos próprios empreendimentos imobiliários novos ou mesmo, nas áreas já ocupadas <sup>236</sup>.

Os avaliadores buscam cumprir normas, muitas vezes que correm ao largo da legislação, portanto, normas produzidas pela própria instituição, no caso a Caixa, que assegurem legitimidade e “certa” segurança jurídica para o agente operador dos recursos e para os funcionários voltados às atividades fiscalizatórias.

Também cumpre lembrar que pelas características da ação do agente operador, a fiscalização de obras e serviços com uso de recursos públicos, o fiscal também é fiscalizado. Não se pode desconsiderar na prática das ações dos agentes públicos, o temor generalizado da fiscalização sobre a fiscalização realizada pelos Tribunais de Contas. Isso significa, na prática, não por acaso, a padronização e, conseqüentemente, a reprodução indiscriminada de projetos iguais e de deliberações acerca de questões idealizadas no nível federal, tal como, a construção das casas e a regularidade das terras.

Mas aqui, o importante a ressaltar é que, o que se poderia esperar dessa instituição financeira em relação aos sentidos atribuídos à política pública de moradia, principalmente se considerada a necessidade de se verificar com cautela, um conjunto de especificidades atinentes às diferentes formas de ocupação no território brasileiro e, inclusive, a presença ou ausência do Estado em cada região ou localidade.

A Caixa já parte de uma premissa individualista, pois tem por hábito à concessão de crédito à pessoas jurídicas ou pessoas naturais consideradas do ponto de vista das demandas individuais. Não cabe ao agente operador da política definir termos mais estritos e rigorosos do que aqueles definidos na legislação.

Importa dizer que a legislação traz em termos genéricos a necessidade de adequação às especificidades de cada programa, e no mesmo texto que se manifesta tal orientação se estabelecem as individualizações.

Art. 6º-B. [...]

§ 1º O Poder Executivo federal disporá necessariamente sobre os seguintes aspectos:

[...]

IV - tipologia e padrão das moradias e da infraestrutura urbana, com observância da legislação municipal pertinente. <sup>237</sup>

<sup>236</sup> A esse respeito ver as inúmeras possibilidades e experiências de construção e arquitetônicas esboçadas na obra de João Whitaker. FERREIRA, J. S. W. (coord.) **Produzir casas ou construir cidades: desafios para um novo Brasil urbano**. São Paulo: FUPAM, 2012.

Já, quanto à posse ou propriedade coletiva da terra, a legislação do programa de moradia não trouxe nenhuma novidade, o que não significa dizer, que por outros meios não seria possível reconhecer e registrar os coletivos. A pretensão da análise é demonstrar que tal reconhecimento beneficia concretamente as populações ou grupos e que o direito, do ponto de vista da legislação, se não oferece muitos mecanismos que permitam tal leitura, ao mesmo tempo, não impede que o esforço seja realizado, principalmente se olhado do ponto de vista da principiologia constitucional.

O limite do "universalismo" na concentração de ações que visem a resultados equivalentes à efetiva realização do direito à moradia, sob o olhar das especificidades sem a perda da ideia da política pública universal, deve perpassar as ações dos agentes públicos, de modo a submeter as ações gerais em ações concretas que assegurem, sem ironias formalistas, a execução dos direitos, consideradas também as proposições coletivistas.

---

<sup>237</sup> Lei 11977/2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm) Acesso em: 16/05/2012.

#### 4 DIREITO: APARENTE SEGURANÇA DE MORARA REGULAÇÃO DA MORADIA

O entendimento de que a moradia deveria se tornar política pública não foi acompanhada imediatamente da construção jurídica de que essa necessidade deveria ser compreendida como um direito. Há lapso temporal expressivo entre a coincidência dos dois termos.

Entre aquilo, a política pública, e isso, o direito, longo caminho foi percorrido, inclusive superando na sucessão dos acontecimentos, o marco histórico da Carta Constitucional de 1988, tantas vezes apontada como o auge da atenção aos direitos que foram institucionalizados como fundamentais ou, no caso, mais especificamente, fundamentais sociais.<sup>238</sup>

A moradia como direito, formalizado em texto normativo, somente aparece em 2000, com a inclusão realizada via Emenda Constitucional n. 26, no art. 6º. O que significa dizer desde logo que, assim como o direito não acompanhou a idéia da questão social<sup>239</sup> e da política pública, a moradia também não figurou no rol das "novas" regulações fundamentais e sociais estabelecidas inicialmente no período de redemocratização.

Por outra via, a regulação urbana ou rural da terra e a aquisição de bens ou o uso de imóveis, por cessão e aproveitamento da posse, já apontavam para algum controle ou sentido de disputa jurídica relacionada aos valores tradicionalmente expostos na legislação brasileira, bem como para a necessidade de adaptação ou assimilação das questões sociais que contrariavam os empoeirados, mas, inflamados discursos e textos jurídicos pró-propriedade privada.

Entre as permanências, a regulação da terra cercada e apanhada pelas formalidades registrais, fontes de legitimação vazia de substância, mas, profundas mantenedoras da ordem perpetrada nas evidências do poder econômico e da força, estava a garantia de um modelo que foi costurado de modo a praticamente impedir a

---

<sup>238</sup> Ainda que os direitos fundamentais sejam tratados sem distinção de regimes particulares, na ordem temporal houve distinção entre os direitos fundamentais tradicionais que estariam mais diretamente relacionados às garantias individuais concernentes à liberdade e os direitos sociais que estariam relacionados à garantia da igualdade. O debate sobre as proximidades, as distâncias e as diferenças relativas aos direitos fundamentais pode ser aprofundado na leitura do livro "Direitos fundamentais sociais". OLSEN, A. C. L. **Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2012.

<sup>239</sup> No sentido atribuído por Nabil Bonduki, na obra já citada.

legitimidade da apropriação por outra via que não fosse a demonstração de um título reconhecido pelo Estado.

Pois bem, o início da regulação jurídica da moradia ou da incapacidade de tal reconhecimento jurídico e de seus efeitos, ainda que pudesse partir desse ponto, da propriedade, significaria, em alguma medida, fazer coincidir duas questões que caminham em sentidos opostos ou, para dizer o mínimo, em caminhos contraditórios, mesmo que possam, por vezes se encontrar como complementares ou, tantas vezes, como conflituosos.

Mas, de fato, considerando a regulação da moradia e, portanto, já negando a coincidência harmônica entre moradia e propriedade privada, é possível destacar outros aspectos da regulação do direito de morar, no sentido de buscar os elementos, institutos, instrumentos da ordem jurídica que valorizaram às avessas aquilo que não compõe, necessariamente, o direito proprietário.

Algumas questões serão aqui expostas quanto à inscrição da moradia no rol de direitos que, de acordo com o texto constitucional, merecem tutela. O "vai e vem", ora protetivo, ora cerceador, do direito fundamental demonstra a ausência de linearidade ou de um traço evolutivo no direito<sup>240</sup>. A legislação "conta", a seu modo, a história das disputas entre proprietários e possuidores, patrões e trabalhadores e as complexas manifestações do Estado, na busca de significação da terra e da casa.

Com a finalidade de demonstrar essas articulações do ponto de vista do direito, serão desatacadas as legislações, consideradas: (i) antes e depois da Emenda Constitucional n. 26; (ii) quanto à titularidade e ao uso dos bens imóveis; (iii) nas ações voltadas à regularização fundiária e à provisão habitacional.<sup>241</sup>

Como questão interveniente em todos os itens, há necessidade de se destacar que são inúmeras as medidas relativas à efetivação da moradia e que tais medidas foram formuladas de acordo com as demandas de cada classe social, uma vez que o direito, ainda que de modo diverso, abrange diferentes estratos da população, mas, evidentemente, também de formas completamente diferentes.

A tal diversidade, o legislador enfrentou com medidas específicas que, embora, muitas delas, questionáveis do ponto de vista das suas consequências gerais, responderam às demandas do ponto de vista da regulação. Aqui, cabe

---

<sup>240</sup> Não se pretende afirmar que o direito deveria apresentar algum traço evolutivo, o texto apenas evidencia que isso não ocorre.

<sup>241</sup> A leitura relativa a tais aspectos não seguirá a ordem dos itens uma vez que as temáticas estão sobrepostas.

destacar que, ainda que a normatização do direito possa ter dado conta de parte considerável dos pleitos, do ponto de vista da efetivação, cada resposta legislativa forneceu diferentes limites à sua concretização.

Iniciando pelos tempos das produções legislativas que de alguma forma estiveram voltadas a certa proteção relativa ao direito de morar, cabe a divisão entre as legislações existentes ao tempo da entrada em vigor da Emenda Constitucional que estabeleceu o direito à moradia e as manutenções ou alterações ocorridas no pós-Emenda e as novas legislações derivadas do reconhecimento do direito fundamental.

Assim, mesmo que a análise não ignore o ponto de vista comercial subjacente às legislações, é possível destacar duas leis que de forma expressiva regularam elementos importantes pertinentes à moradia. Trata-se da Lei Federal n. 4591/1964, de condomínios edilícios e da incorporação imobiliária<sup>242</sup>, e a Lei Federal n. 6766/1979, lei de parcelamento do solo que estabeleceu critérios, limites e até sanções aos parceladores que, com objetivos mercantis, não seguissem os requisitos definidos para a divisão e organização de loteamentos e desmembramentos. As duas legislações sofreram profundas alterações na última década. As mudanças foram no sentido de buscar a efetivação do direito à moradia com mais garantias ao comprador do lote ou da unidade residencial.

No caso da Lei de Condomínios e Incorporação Imobiliária<sup>243</sup>, é necessário dizer que a regulação da atividade é considerada recente do ponto de vista da legislação, uma vez que a primeira regulação brasileira sobre condomínios surgiu

---

<sup>242</sup> BRASIL. Lei Federal n. 4591 de 16 de dezembro de 1964. **Dispõe sobre o condomínio em edificações e a incorporação imobiliária.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm) Acesso em: 23/05/2012.

<sup>243</sup> Entende-se por incorporação imobiliária, "a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial (antes da conclusão das obras), de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas, sob o regime de condomínio. O incorporador vende frações ideais do terreno, vinculadas às unidades autônomas (apartamentos, salas, conjuntos etc.), em construção ou a serem construídas, obtendo, assim, os recursos necessários para a edificação. Pode também alienar as unidades já construídas." Considera-se incorporador imobiliário, "a pessoa física ou jurídica, comerciante ou não, que, embora não efetuando a construção, compromissse ou efetive a venda de frações ideais de terreno objetivando a vinculação de tais frações a unidades autônomas, em edificações a serem construídas ou em construção sob regime condominial, ou que meramente aceita propostas para efetivação de tais transações, coordenando e levando a termo a incorporação e responsabilizando-se, conforme o caso, pela entrega, em certo prazo, a preço e em determinadas condições, das obras concluídas. Estende-se a condição de incorporador aos proprietários e titulares de direitos aquisitivos que contratem a construção de edifícios que se destinem à constituição em condomínio, sempre que iniciarem as alienações antes da conclusão das obras." Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoafisica/irpf/2006/perguntas/IncorporacaoLoteamento.htm> Acesso em: 22/04/2012.

com a Lei n. 5481, em 1928, mas, ainda sem expressão referente a atividade como ramo mercantil. Diante da proliferação de contratos inominados entre promissários-vendedores de unidades habitacionais e promitentes-compradores que, sem qualquer segurança, aderiam às propostas elaboradas por construtores, o autor do projeto de lei de 1964, Caio Mário da Silva Pereira, propôs o detalhamento da atividade e a regulação dos contratos. Descreve o autor:

Nesse ambiente, de certo modo caótico, e que me impressionava como profissional, foi que me acudiu a idéia de tipificar o negócio jurídico da incorporação. Incumbido de elaborar reforma legislativa atinente ao "condomínio", aproveitei o ensejo e num só projeto delineei o seu regime jurídico acoplado com o da incorporação.<sup>244</sup>

Os termos do projeto proposto por Caio Mário foram mantidos até hoje, de modo que, mesmo com a entrada em vigor do Novo Código Civil, o regime da incorporação não foi inserido, mantidos em geral, assim, os marcos da lei pretérita, inclusive do ponto de vista das sanções estabelecidas.

As únicas alterações ao regime de incorporação imobiliária foram realizadas mais recentemente, no sentido da inserção da figura do patrimônio de afetação. Conforme descreve Maurício Antônio Rocha:

O regime de afetação patrimonial na incorporação imobiliária foi introduzido no direito positivo brasileiro pela MedProv 2.221, de 04.09.2001, com os objetivos de resgatar a confiança dos consumidores no mercado imobiliário, abalado por graves crises de credibilidade desencadeada pela decretação, em março de 1999, da falência da Encol S.A. Engenharia, Indústria e Comércio, e de assegurar direitos aos adquirentes de unidades autônomas de edifício em construção no caso de falência ou insolvência civil do incorporador.<sup>245</sup>

Como se pôde observar da exposição do autor, a proposta se constitui, pelo menos em tese, na busca de maior garantia e confiança do promitente-comprador, uma vez que havendo adesão na incorporação a essa proposta, o bem fica a partir daí diretamente vinculado à destinação específica, de modo que não se confunde

---

<sup>244</sup> PEREIRA, C. M. da S. Incorporação Imobiliária. In.: DIP, R. e JACOMINO, S. (orgs.). **Registro Imobiliário: modificações da propriedade**. v. IV. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 244.

<sup>245</sup> ROCHA, M. A. O regime da afetação patrimonial na incorporação imobiliária.: uma visão crítica da lei. In.: DIP, R. e JACOMINO, S. (orgs.). **Registro Imobiliário: modificações da propriedade**. v. IV. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 513.

com o restante do patrimônio do incorporador. É o que se pode depreender da redação expressa na Lei Federal n. 10931/2004.<sup>246</sup>

Art. 31-A. A critério do incorporador, a incorporação poderá ser submetida ao regime da afetação, pelo qual o terreno e as acessões objeto de incorporação imobiliária, bem como os demais bens e direitos a ela vinculados, manter-se-ão apartados do patrimônio do incorporador e constituirão patrimônio de afetação, destinado à consecução da incorporação correspondente e à entrega das unidades imobiliárias aos respectivos adquirentes.

§ 1º O patrimônio de afetação não se comunica com os demais bens, direitos e obrigações do patrimônio geral do incorporador ou de outros patrimônios de afetação por ele constituídos e só responde por dívidas e obrigações vinculadas à incorporação respectiva.<sup>247</sup>

Nesses termos, a medida foi criada com o objetivo de incentivar a aquisição de imóveis ainda na planta, diminuindo os riscos relativos à falência do incorporador e as perdas dos promitentes-compradores. A afetação significa a indisponibilidade do patrimônio para garantia de outras dívidas do incorporador. De qualquer modo, a lei prevê a afetação como medida possível, mas não obrigatória, e, para que se tornasse interessante para o incorporador, previu regime especial de tributação, voltado à facilitação e ao benefício fiscal, no caso de adesão ao instituto.

A medida voluntarista foi criticada por Melhim Namen Chalhub<sup>248</sup>, porque para ele, a afetação deve ser compreendida como "instrumento de proteção da economia popular", considerada a situação de reconhecida vulnerabilidade do "consumidor" no negócio jurídico que tem por objeto a unidade imobiliária. Essa crítica também pode ser estendida ao promissário-vendedor na defesa de uma perspectiva menos consumerista e mais voltada à garantia do direito fundamental à moradia. Deve-se considerar que a forma de aquisição de unidade habitacional no Brasil se faz em grande medida, pela via do financiamento dos imóveis, sendo que a oferta já ocorre na planta. Assim, as perdas para os promitentes-compradores são, em regra, bastante representativas inclusive da incapacidade financeira de aderirem a novos financiamentos ou de recuperarem os valores empenhados.

<sup>246</sup> A Lei Federal n. 10931/2004 alterou a Lei de Condomínios e Incorporação Imobiliária.

<sup>247</sup> Lei Federal n. 4591/1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14591.htm) Acesso em: 21/04/2012.

<sup>248</sup> CHALHUB, M. N. A incorporação imobiliária como patrimônio de afetação: a teoria da afetação e sua aplicação às incorporações imobiliárias. Comentários à MedProv 2.221. de 04.09.2001. In.: DIP, R. e JACOMINO, S. (orgs.). **Registro Imobiliário: modificações da propriedade**. v. IV. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 596.

Da mesma forma, a preocupação esboçada na legislação de parcelamento do solo não seguiu caminho muito diverso daquela relativa aos condomínios e incorporações imobiliárias. Havia necessidade de se controlar o ímpeto de lucratividade dos parceladores, à custa da insegurança jurídica dos possuidores.

Se a lei de incorporações imobiliárias respondeu, em 1964 às questões referentes à forma de construção nas cidades, a lei de parcelamento, mesmo, posterior, já apresentava questões desde o início do século XX, quando a divisão da terra urbana em lotes deveria adequar-se às questões concretas observadas na prática das aquisições possessórias. A aquisição de lotes era, nesse tempo, raramente convertida em propriedade em virtude da ausência de registros garantidores, em regra, dos interesses dos “proprietários” vendedores de bens.

Cabe lembrar a exposição de motivos para a apresentação das novas regras para a aquisição de lotes, que traz uma justificativa para a tentativa de minimizar a insegurança dos compradores de imóveis no Decreto-Lei n. 58 de 10 de dezembro de 1937, dispondo sobre o “loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações”, com vistas à proteção dos possuidores.

Considerando o crescente desenvolvimento da loteação de terrenos para venda mediante o pagamento do preço em prestações;  
Considerando que as transações assim realizadas não transferem o domínio ao comprador, uma vez que o art. 1.088 do Código Civil permite a qualquer das partes arrependem-se antes de assinada a escritura da compra e venda;  
Considerando que esse dispositivo deixa praticamente sem amparo numerosos compradores de lotes, que têm assim por exclusiva garantia a seriedade, a boa fé e a solvabilidade das empresas vendedoras;  
Considerando que, para segurança das transações realizadas mediante contrato de compromisso de compra e venda de lotes, cumpre acautelar o compromissário contra futuras alienações ou onerações dos lotes comprometidos;  
Considerando ainda que a loteação e venda de terrenos urbanos e rurais se opera frequentemente sem que aos compradores seja possível a verificação dos títulos de propriedade dos vendedores.

O texto que iniciava a justificativa do Decreto torna evidentes os limites do controle institucional estabelecido à época para a garantia e suposta segurança jurídica do direito dos adquirentes. Mais que isso, a completa disparidade de força entre vendedor (loteador ou proprietário) e comprador já demonstrava a fragilidade do sistema instituído.

Não fossem somente esses os limites e problemas observados na forma estabelecida pelo direito para a compra de imóveis, a própria legislação reconhece a

precariedade dos registros, principalmente se consideradas as áreas rurais, uma vez que aos compradores não era acessível a informação sobre os supostos registros de propriedade.

O próprio sistema era e ainda é, mesmo que consideradas as mudanças, incompleto, poroso, completamente inseguro. Mas afinal, como falar em segurança jurídica ou em liberdade ou igualdade contratual diante da clareza de que o sistema jurídico, bem como o aparato institucional, não estava suficientemente preparado para operar as próprias regras? A questão se agrava na medida em que se põe em dúvida a quem caberia durante esse período o ônus da ausência da garantia.

O Decreto-Lei 58/37 evidenciou a questão, mas não é possível dizer até que ponto resolveu a vulnerabilidade dos compradores dos imóveis. Basta lembrar todos os esforços recentes para a regularização fundiária de terras, não raras vezes, de praticamente municípios inteiros, e verificar as mudanças legislativas, a exemplo da flexibilização dos requisitos para a aquisição de imóveis via ação de usucapião.

Como afirma Arnaldo Rizzardo, o objetivo desse Decreto-Lei era o de regulamentar e proteger “promitentes-compradores, não raramente esbulhados por manobras fraudulentas dos loteadores, que recebiam as prestações e após a quitação das prestações, negavam a tradição definitiva do imóvel”<sup>249</sup>.

Naquele momento, a divisão das terras em lotes passíveis de aquisição pelo operariado baseava-se na necessidade de estabelecer a venda de terras em prestações que permitissem compor parte das despesas concernentes ao salário percebido pelos trabalhadores.

Contudo, as condições estipuladas em contratos relativos à aquisição dos imóveis privilegiavam o vendedor, tal como demonstra Rizzardo.

Foi uma decorrência imposta pelas contingências econômicas das pessoas. O comprador não dispunha de condições para atender, de pronto, a soma exigida pelo vendedor; permitiu-se, então, que ele saldasse o preço em prestações, coadunadas ao seu poder econômico.

Em geral, o proprietário se comprometia a vender o terreno em prestações periódicas, incluindo, na avença, a cláusula resolutiva expressa, em ocorrendo a simples mora no atraso das prestações. Estipulava-se a cláusula de decaimento, por meio da qual o promissário inadimplente perdia todas as quantias entregues. Inclusive, tolerava-se a mora com a finalidade pura e simples de rescindir a convenção e locupletar-se com o que havia

<sup>249</sup> RIZZARDO, A. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano: Leis 6766/79 e 9785/99**. 8 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 18.

recebido. Decorrência disso, lesados, os promissários perdiam as economias, conseguidas com grande sacrifício, e o imóvel.<sup>250</sup>

Em contrapartida, o art. 1088 do Código Civil de 1916 garantia a desproporção na proteção de interesses relativos a compradores e vendedores, mesmo considerando o sinal ou arras devidos nos casos de arrependimento, conforme se depreende do artigo.

Art. 1088. Quando o instrumento público for exigido como prova do contrato, qualquer das partes pode arrepender-se, antes de o assinar, ressarcindo à outra as perdas e danos resultantes do arrependimento, sem prejuízo do estatuído nos arts. 1095 a 1097.<sup>251</sup>

Conforme se depreende do artigo exposto, como resposta ao não adimplemento contratual verificado pelo vendedor do bem, não cabia a execução da medida imposta no contrato em favor do comprador, mas, apenas, a “recuperação” do prejuízo financeiro. Essa situação evidenciava a diferença no tratamento dos inadimplementos. No caso do vendedor, o ônus era o ressarcimento do prejuízo do comprador e, no caso do comprador, a perda do bem e de todas as prestações pagas até aquele momento.

Os problemas gerados pelos dispositivos do Código Civil de 1916 e pelo Decreto 4857/1939, que regulou os registros públicos e garantiu as inúmeras fases de constituição do direito de propriedade, pela burocracia e formalização dos registros foram minimizados por meio das disposições do Código de Processo Civil, que regulou a possibilidade de adjudicação compulsória, quando adimplidos os contratos de promessa de compra e venda pelos promitentes-compradores, e pela Lei 649 de 1949 que permitia a oponibilidade do promissário comprador em relação a terceiros. Mesmo diante dessas mudanças, os problemas foram não foram sanados.

---

<sup>250</sup> RIZZARDO, A. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano: Leis 6766/79 e 9785/99**. 8 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 22.

<sup>251</sup> Lei n. 3.071 de 1º de janeiro de 1916. Código Civil. "Art. 1095. Podem, porém, as partes estipular o direito de se arrepender, não obstante as arras dadas. Em caso tal se o arrependimento for o que as deu, perdê-las-á em proveito do outro, se os que a recebeu, restituí-las-á em dobro. Art. 1096. Salvo estipulação em contrário, as arras em dinheiro consideram-se princípio de pagamento. Fora esse caso, devem ser restituídas, quando o contrato for concluído, ou ficar desfeito. Art. 1097. Se o que deu arras, der causa a se impossibilitar a prestação, ou a se rescindir o contrato, perdê-las-á em benefício do outro." Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm). Acesso em: 24/04/2012.

Novamente, para reduzir os riscos dos contratos de compra e venda de terras urbanas, outra norma, o Decreto-Lei n. 745 de 1969, estabeleceu que a mora do promissário-comprador necessitaria, para ser assim compreendida, de determinação judicial ou, no mínimo, de notificação judicial, podendo a mora ser purgada dentro do prazo para a contestação, o que significou o alargamento do tempo para o pagamento do imóvel, em benefício do comprador.<sup>252</sup>

Dez anos depois, entraria em vigor a Lei 6766 de 1979, Lei de Parcelamento do Solo, que viria a tratar de três grandes temas voltados à regulação da terra urbana: o primeiro relacionado às disposições contratuais da compra e venda de lotes em prestações, portanto, definindo novas regras para a aquisição de lotes e proteção do comprador ante o abuso contido nos contratos de compromisso de compra e venda em benefício explícito do promissário vendedor<sup>253</sup>; o segundo relacionado à definição de critérios para a aprovação e regularização de parcelamentos, considerados os loteamentos e desmembramentos; e, por fim, as disposições penais, tipificadas como crimes contra a Administração Pública quando verificada a ilicitude da abertura de parcelamentos em desconformidade com a legislação federal e as especificidades das legislações municipais.

Ocorre que, mesmo diante de tais deliberações, o reconhecimento da incapacidade institucional de fazer valer tal proteção restou evidente. Duas são as questões principais que apontam para a ausência da efetividade contida na regra. A primeira diz respeito às condições relativas à estrutura registral, inclusive do ponto de vista da publicidade dos atos realizados e, a segunda, em função do comum desconhecimento e da impossibilidade concreta de se efetivar a defesa do promissário-comprador, principalmente quando este, pela dificuldade econômica já demonstrada pela própria inadimplência, ainda, para fazer valer seu direito, teria de recorrer à esfera judicial.

Conforme aponta Arnaldo Rizzardo:

---

<sup>252</sup> RIZZARDO, A. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano: Leis 6766/79 e 9785/99**. 8 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 28.

<sup>253</sup> Conforme determinação da Lei de Parcelamento do Solo: “Art. 34. Em qualquer caso de rescisão por inadimplência do adquirente, as benfeitorias necessárias ou úteis por ele levadas a efeito no imóvel deverão ser indenizadas, sendo de nenhum efeito qualquer disposição contratual em contrário.” e Art. 35. Ocorrendo o cancelamento do registro por inadimplemento do contrato e tendo havido o pagamento de mais de 1/3 (um terço) do preço ajustado, o oficial do registro de imóveis mencionará este fato no ato do cancelamento e a quantia paga; somente será efetuado novo registro relativo ao mesmo lote se for comprovada a restituição do valor pago pelo vendedor ao titular do registro cancelado, ou mediante depósito em dinheiro à sua disposição junto ao registro de imóveis.” Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm). Acesso em: 01/05/2012.

Não obstante a boa intenção do legislador em ordenar a devolução, é fácil perceber o quanto de inconveniente há no art. 35<sup>254</sup>. Considera-se que o oficial não está munido de meios para verificar o número de prestações efetivamente pagas, a não ser pela declaração do loteador. A par disso, é comum cancelarem-se inúmeros registros à revelia do promissário comprador, seja porque este, de fato, se desinteressou pela aquisição e ignora os seus direitos, seja porque não encontrado para receber pessoalmente a intimação destinada a constituí-lo em mora. Intimado por edital em decorrência, não toma ciência do chamamento.<sup>255</sup>

Do ponto de vista dos limites da estrutura registral, prossegue o autor: “Por último, o depósito ou a consignação em pagamento, feito extrajudicialmente, é de todo inconveniente, como se salientou; os cartórios assumem o encargo de proceder à escrituração contábil, para a qual não estão, nem precisam estar aparelhados”<sup>256</sup>.

A situação apresentada, mais do que demonstrar os problemas estruturais que acometem o burocratizante direito brasileiro no que diz respeito à segurança proprietária, traduz os percalços da insegurança possessória. Além da perda do bem, os valores pagos pelos promitentes-compradores de lotes, principalmente quando referentes à população de mais baixa renda, não são devidamente restituídos, de modo que há dupla perda para o comprador- possuidor e o benefício estruturalmente garantido ao vendedor.

A eliminação de uma das fases da aquisição de terrenos em loteamento, a da escritura pública, havia sido retirada do projeto da lei de parcelamento do solo, para facilitar as aquisições via a comprovação do pagamento relativo à promessa de compra e venda. Assim, o “pré-contrato” já se tornaria instrumento hábil à transcrição do imóvel em nome do promissário comprador, na matrícula do bem.

Ao contrário disso, o legislador optou pela manutenção do “pré-contrato” e exigiu, ainda, o contrato. Essa decisão manteve o procedimentalismo anterior caracterizado pelo excesso de formalismo, constituindo-se em mais uma fase geradora de potenciais irregularidades.

O legislador optou por um verdadeiro retrocesso no dizer de Rizzardo:

---

<sup>254</sup> Trata-se do art. 35 da Lei 6766/1979, Lei de Parcelamento do Solo.

<sup>255</sup> RIZZARDO, A. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano: Leis 6766/79 e 9785/99**. 8 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 181.

<sup>256</sup> *Ibid.*, p. 181.

A obrigação decorrente desta avença é de transferir a propriedade definitivamente, ou seja, celebrar outro contrato, no futuro, que é a escritura de compra e venda. Não se prescinde da escritura definitiva [...]. Num verdadeiro retrocesso, temendo avançar demais a lei, foram suprimidas aquelas disposições durante a tramitação legislativa do projeto. Manteve-se apenas um caso de registro definitivo da propriedade, sem precisar de escritura, mediante a apresentação do compromisso ao registro de imóveis, consoante o art. 41 da Lei 6766. Ocorre quando o loteamento, ou desmembramento, foi regularizado pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, conforme o caso, em que o promissário procedeu ao depósito das prestações em estabelecimento de crédito. Provando o pagamento do preço avençado, ele obterá o registro de propriedade do lote adquirido.<sup>257</sup>

Como se pode depreender do texto, o legislador optou pela suposição de que o maior número de etapas significaria mais garantias aos adquirentes e ao próprio Poder Público.

Assim, o proprietário manteve a propriedade em sua condição abstrata de domínio e passou ao possuidor comprador a utilização do bem.

Prevendo uma conclusão futura, e ligando as partes ao cumprimento da condição, ou de outro contrato, no entanto conduz a efeitos imediatos, justamente por manter um caráter autônomo. Assim, os tradicionais poderes inerentes ao domínio, ou seja, o direito de usar, de gozar e de dispor (art. 1228 do CC) são transferidos ao promissário comprador desde logo, enquanto o promitente vendedor conserva para si a propriedade nua, vazia, muito embora limitado o direito de dispor para o comprador.<sup>258</sup>

Nesse caso, observa-se a propriedade completamente desprovida de função social, exceto se for considerada como função social a garantia do crédito.

Desse período de regulações de terras e imóveis urbanos, pode-se depreender que as legislações de incorporação e parcelamento regularam algumas possibilidades de sanção penal, equiparando loteadores a incorporadores e compradores de lotes a condôminos.

Com o Novo Código Civil de 2002, alguma mudança pôde ser sentida com a inclusão da promessa de compra e venda figurando no rol dos direitos reais, desde que registrada no Cartório de Registro de Imóveis e sem cláusula de arrependimento, possibilitando ao promitente comprador a adjudicação do imóvel nos casos de recusa do promitente vendedor.

---

<sup>257</sup> RIZZARDO, A. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano: Leis 6766/79 e 9785/99**. 8 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 110.

<sup>258</sup> *Ibid.*, p. 111.

Essas previsões, embora importantes por significar certo controle sobre os proprietários "empreendedores" do ramo imobiliário, tiveram inexpressiva repercussão sobre o direito fundamental à moradia.

Considera-se aqui, então, que os promitentes compradores, em situação de igualdade de condição de negociação em relação ao promissário vendedor podem garantir a presença da cláusula de arrependimento, bem como, parte-se do pressuposto de que as promessas, seguramente serão registradas de modo a se fazer garantir a tutela do direito do comprador.

É evidente que essa igualdade de condições inexistente em grande parte das situações, isso pode ser facilmente percebido pela quantidade de parcelamentos em que os possuidores não apresentam mais que a escritura pública como comprovação da aquisição de seus lotes. De qualquer modo, a possibilidade referente à adjudicação compulsória<sup>259</sup> ante a recusa do promissário-vendedor dos lotes significa alguma garantia ao promitente-comprador que realizar o respectivo registro do pré-contrato.

Nesse compasso de avanço e retrocesso, há uma mudança no perfil da legislação quanto à aquisição de imóveis para a população mais fragilizada, dado o conteúdo proprietário estabelecido na legislação tradicional e a falsa idéia de segurança jurídica relativa ao direito de propriedade. Ainda que tais alterações sejam sempre organizadas na estrutura do modelo proprietário, interessante fazer constar o sentido tomado em tais mudanças e, inclusive, o paradoxo das questões pertinentes à suposta garantia de morar.

Ademais, é possível compreender que os procedimentos do parcelamento regular não foram suficientes para conter as constantes irregularidades verificadas nos parcelamentos abertos.<sup>260</sup>

---

<sup>259</sup> De acordo com Ricardo Arcoverde Credie, "dá-se o nome de 'adjudicação' ao ato judicial que tende a transferir determinada coisa do patrimônio de alguém para o de outrem." CREDIE, Ricardo Arcoverde. *Adjudicação compulsória: legislação, doutrina e jurisprudência atualizadas*. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 25. Assim, diante do descumprimento da obrigação de fazer, referente à observância do proprietário de, diante da quitação das parcelas constantes do compromisso de compra e venda assumido, transferir a propriedade do bem ao promitente comprador, esse, por via judicial pode demandar, via sentença constitutiva, o registro do imóvel.

<sup>260</sup> Sobre a regularidade dos parcelamentos, do ponto de vista procedimental, explica Rizzardo: "Para os loteamentos e desmembramentos serem considerados legais, a planta e o projeto devem ser previamente aprovados pela Prefeitura, após ouvidas as demais autoridades competentes. Depois da aprovação, o loteamento tem que ser registrado no Cartório imobiliário, nos termos da legislação vigente (art. 18 da lei 6766/79) e a execução das obras se dará segundo a respectiva aprovação". RIZZARDO, A. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano: Leis 6766/79 e 9785/99**. 8 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 260.

Nos casos em que figura como promitente-vendedor o Estado, em virtude das ações de desapropriação, a legislação de parcelamento do solo, alterada em 1999 pela Lei n. 9785, previu certa flexibilização quanto à formalidade dos registros de imóveis constantes de parcelamentos populares que fossem objeto de desapropriação, com cessão pelo ente público a particulares. A norma do art. 108 do Código Civil de 2002, previu que o contrato de cessão de posse conferisse os efeitos da escritura pública ao cessionário, com os mesmos efeitos dos moldes tradicionais de transferência de imóveis.<sup>261</sup>

A esse respeito, Arnaldo Rizzardo esclarece:

Visa a regra dar início imediato ao processo de implantação do loteamento, sem os percalços próprios da ação de desapropriação, em geral demorada e com inúmeras formalidades, impondo uma tramitação complexa, máxime no que se refere à avaliação para apurar o preço da indenização.<sup>262</sup>

A inovação pretendeu também garantir ao cessionário a possibilidade de utilizar o imóvel como garantia e, transitada em julgado a sentença relativa à desapropriação, o cessionário passa à condição de promissário-comprador, o que lhe garante: tutela de direito real sobre o imóvel; o futuro registro, mesmo sem a escritura pública; a possibilidade de pleitear a adjudicação compulsória sempre que adimplida a sua obrigação se houver recusa pelo ente público; além de outras inovações voltadas a certa desburocratização do procedimento de aquisição de propriedade.<sup>263</sup>

Novamente, em uma tentativa de responder a mais uma questão estrutural que é agudizada pela crise econômica que refletiu o insucesso dos programas habitacionais traduzido pelo aumento do déficit habitacional, na tentativa de minimizar os problemas referentes à moradia, a Lei n. 8009/90 previu a proteção ao bem de família, definindo a impenhorabilidade dos imóveis com destinação específica a esse fim.

---

<sup>261</sup> Conforme o Código Civil: “Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.” Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm) Acesso em: 06/05/2012.

<sup>262</sup> RIZZARDO, A. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano: Leis 6766/79 e 9785/99**. 8 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 247.

<sup>263</sup> Essa previsão faz referência às áreas identificadas como passíveis de regularização fundiária.

Art. 1º O imóvel residencial próprio do casal, ou da entidade familiar, é impenhorável e não responderá por qualquer tipo de dívida civil, comercial, fiscal, previdenciária ou de outra natureza, contraída pelos cônjuges ou pelos pais ou filhos que sejam seus proprietários e nele residam, salvo nas hipóteses previstas nesta lei.

Parágrafo único. A impenhorabilidade compreende o imóvel sobre o qual se assentam a construção, as plantações, as benfeitorias de qualquer natureza e todos os equipamentos, inclusive os de uso profissional, ou móveis que guarnecem a casa, desde que quitados.

A legislação do bem de família comportava exceções, mas, com a entrada em vigor, no ano de 1991, da nova Lei de Locações -- Lei n. 8245/1991 -, que inseriu a possibilidade de o fiador responder com o seu bem de família nos casos em que houvesse inadimplência do locatário<sup>264</sup>, a segurança jurídica de proprietário de único bem foi questionada em várias demandas específicas, vencendo a tese da possibilidade da penhora do bem de família do fiador em virtude da garantia da segurança jurídica contratualmente firmada a favor do locador.

Ao contrário das legislações que visaram proteger a moradia, o bem de família, a legislação de locações ampliou as possibilidades de denúncia vazia, o que significa o despejo do locatário sem motivação preestabelecida, depois do prazo contratual de trinta meses. Assim, beneficiou o locador em detrimento da proteção do locatário, benefício que ficou evidente nas palavras de Venosa, autor que defendeu a medida.

Esta Lei abre possibilidades mais amplas de denúncia vazia ou imotivada. Esse aspecto é, na verdade, o ponto crucial do atual ordenamento, possibilitando uma dinâmica maior, mais real e menos demagógica no mercado imobiliário e na questão habitacional. As novas locações se subordinam a este novo sistema (as locações residenciais celebradas anteriormente à nova lei têm disciplina própria nas disposições transitórias, arts. 77 e 78).<sup>265</sup>

<sup>264</sup> A matéria foi pacificada no Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário 612360 RG/SP, reconhecida a repercussão geral do recurso. A relatoria coube a Ministra Ellen Gracie que manteve os termos da defesa anteriormente realizada pelo Ministro Cesar Peluso, no julgamento do RE 407688 que afastou a defesa do direito à moradia pela via do bem de família, alegando o reconhecimento do referido direito, justamente pela segurança jurídica dos contratos de locação. A matéria era controvertida, como se pode depreender da decisão do Ministro Carlos Velloso que, defendendo a tese do reconhecimento do direito à moradia pela garantia do bem de família, no RE 352.940-4, no ano de 2005, entendeu pela não recepção do texto referente à exceção do bem de família, em virtude da Emenda Constitucional 26/2000, optando entre o direito ao crédito e o bem de família como moradia, pelo segundo. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28bem+de+fam%EDlia%29&base=baseRepercussao>. Acesso em: 22/05/2012.

<sup>265</sup> VENOSA, S. de S. **Lei de Inquilinato comentada: doutrina e prática**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 200.

Como se pode verificar nesse texto e nas decisões relativas à ampliação das exceções ao bem de família, nem todas as legislações anteriores a Emenda Constitucional, que incluiu o direito à moradia dentre o rol de direitos fundamentais, sofreram mudanças. Também legislações ou decisões posteriores que enfrentaram o tema referente à decisão entre o crédito e a moradia deixaram de contemplar a garantia do direito social.

Retomando a questão da moradia, a entrada em vigor do Estatuto da Cidade - Lei n. 10257/2001 - definiu de modo expresso no art. 2º, inciso I, como objetivo da política urbana, "a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações" <sup>266</sup>.

A regulação ainda veio acompanhada da observância dos critérios referentes ao cumprimento de função social definidos em legislação municipal, por meio do plano diretor; portanto, cabe a Administração Pública identificar áreas para moradia, principalmente para a população de baixa renda, nas condições estabelecidas pela Lei quanto às características gerais que cercam o conceito de moradia. Ao lado disso, definiu a ampliação das possibilidades de reconhecimento de áreas já ocupadas pela população de baixa renda, orientada em dois sentidos, o primeiro relativo à titularidade, diminuindo os prazos da usucapião<sup>267</sup> e permitindo a coletivização da titularidade, na forma de condomínio de áreas onde não fosse possível a identificação de unidades organizadas em lotes, com a usucapião coletiva<sup>268</sup>. O segundo flexibilizando parâmetros urbanísticos definidos nas leis de uso e ocupação do solo e parcelamento municipais.

---

<sup>266</sup> Estatuto da Cidade - Lei 10257/2001 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 10/03/2012.

<sup>267</sup> A usucapião especial seguiu os mesmos critérios já estabelecidos na Constituição de 1988. O Estatuto da Cidade definiu a apreciação sobre os seguintes requisitos no que concerne a declaração relativa à aquisição de áreas ocupadas por população de baixa renda: "Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural."

<sup>268</sup> Sobre as áreas de ocupação coletiva, definiu o legislador no Estatuto da Cidade: "Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural." 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: 10/03/2012.

A preocupação, no caso da usucapião, assim como nas demais formas de cessão de bens públicos para moradia, caso da concessão especial de uso para fins de moradia e da concessão real de uso, incluídas, além do Estatuto da Cidade, no texto do Código Civil de 2002<sup>269</sup>, era a de propiciar maior segurança jurídica aos moradores pela via do reconhecimento de legitimidade na apropriação do bem.

O reconhecimento da legitimidade da apropriação mediante a titularidade aparece com importância fundamental mesmo nos casos em que o uso do bem está comprometido<sup>270</sup>, uma vez que a desapropriação se opera com pagamento da terra nua, àqueles que apresentarem título. Ainda que não se ignore a possibilidade do reconhecimento de indenização para possuidores legítimos, no mínimo em relação às benfeitorias, o que ocorre normalmente é o mero despejo. Mais recentemente, a medida para atenuar o prejuízo e a fragilidade dos moradores despejados se restringe à assistência do governo, com ações pontuais como a bolsa aluguel ou a disponibilização de alojamentos precários para a permanência temporária da população despejada.<sup>271</sup>

No caso das ocupações em áreas de risco<sup>272</sup> a saída apresentada pelo legislador foi a inserção das pessoas na lista dos programas habitacionais do município e do Estado. Como essa resposta não é imediata, o que se encontrou foi uma não saída para o problema.

À titularidade da moradia vem se somar a questão urbanística. Para resolvê-la, o Estatuto da Cidade, seguido das alterações na Lei de Parcelamento do Solo e da Lei 11977/2011, que regula o Programa Minha Casa Minha Vida, estabeleceu, de modo geral, a demarcação de áreas ou zonas de interesse social que, em virtude de suas características de localização, parcelamento, ocupação, ausência de infraestrutura, obras e serviços públicos estivessem impedidas de ser convertidas em áreas regularizáveis, sem que houvesse qualquer intervenção. Assim, as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Sociais) ou AEIS (Áreas Especiais de Interesse

---

<sup>269</sup> De acordo com a Lei 10406/2002 - Código Civil -, o art. 1225 estabeleceu em seus dois novos incisos, XI e XII, incluídos pela Lei 11481/2007, a concessão especial de uso para fins de moradia e a concessão real de uso. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/leis/2002/l10406.htm>  
Acesso em: 14/02/2012.

<sup>270</sup> O comprometimento referido diz respeito à ocupação em áreas de risco ou em áreas de interesse público.

<sup>271</sup> O bolsa-aluguel, nos casos de despejo da população de baixa renda, deve ser compreendido como assistência temporária do Poder Público ao possuidor despejado. A crítica realizada pela utilização do instrumento trata da precariedade da solução, uma vez que o bolsa-aluguel não é seguido, necessariamente, de medida com caráter permanente.

<sup>272</sup> Trata-se da Lei 12608/2012 que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC.

Social) foram incluídas nas legislações como forma de completar a questão da titularidade, fazendo coincidir os dois termos do problema impeditivo da regularidade das áreas ocupadas.

É assim, portanto, que a regularização ganha status de política pública a partir da entrada em vigor, principalmente, da Lei Federal n. 11977 de 2009, anunciada no bojo da política de habitação, orientada no sentido de promover programa voltado tanto à provisão habitacional como à formalização de áreas ocupadas e consolidadas.

Mas, como foi dito anteriormente, antes do anúncio da nova legislação, outras medidas, inseridas em textos normativos, já tratavam de assuntos urbanos, assim como legislações tradicionais, caso das inserções realizadas no Código Civil, para a valorização da questão possessória.

Para tornar coincidentes posse e propriedade, área consolidada e urbanização foi necessária a produção de instrumental jurídico-urbanístico que permitisse ou criasse os meios de superação dos obstáculos que impediam a regularização fundiária. Em um passo anterior, é relevante compreender que as legislações que trataram do regime de apropriação com base na titularidade proprietária e nas normas de direito urbanístico foram as mesmas que criaram a régua da irregularidade.

Tal divisa acabou por revelar o mecanismo segregacionista entre o formal e o informal. Ao mesmo tempo, de um lado, têm-se a tentativa de proteção ou tutela de um regime constituído na segurança da propriedade e do planejamento<sup>273</sup> e, de outro, aqueles que não apresentavam condições objetivas de reconhecimento oficial a partir de titularidade e de reconhecimento da inserção em determinada ordem urbanística.

Não suficientes os percalços decorrentes do próprio histórico da apropriação de bens imóveis no Brasil e das sujeições impostas pela força “bruta” traduzida em violência, também política e econômica, e dos limites institucionais estruturais do Estado para regular e fiscalizar as definições por ele mesmo impostas, as normas atinentes aos regimes proprietários e urbanísticos acabaram por garantir a mais objetiva separação entre a posse e a propriedade.

---

<sup>273</sup> Não se trata de um planejamento qualquer, mas de se garantir o instrumental à manutenção de privilégios nas cidades.

Como questão interveniente e não menos importante, outra ordem, a ambiental, também estabeleceu, objetivamente, alguns limites à apropriação e ao uso de bens. Tais limites foram sendo ajustados em alguns casos em certa razoabilidade e, em outros, foram deliberadamente ignorados, principalmente no caso das ocupações de áreas de propriedade ou posse das populações de classe média e alta.

Com o anúncio do capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988, a posse e a propriedade, a urbanização e o meio ambiente, temas sobrepostos e controvertidos, restaram evidenciados. O passo empreendido para compreender a apropriação de bens em suas respectivas condições avançou no sentido de permitir a valorização possessória, via instituto da usucapião especial, e a flexibilização de parâmetros urbanísticos e compatibilização com as questões ambientais, via demarcação de zonas especiais de interesse social.

O instrumental jurídico superou o marco da regulação federal com a determinação de estudos específicos para cada município, organizados em legislações municipais denominadas planos diretores. Também a legislação federal avançou consideravelmente sobre o tema, definindo novos instrumentos ou novo aproveitamento de antigos instrumentos, com vistas à flexibilização da velha ordem, de modo a alterar o lugar da linha divisória entre regularidade e irregularidade.

A regularização fundiária foi considerada uma das questões centrais na minimização dos problemas de moradia, uma vez que se tornou a face mais aparente da ausência de política pública. Por esse motivo, Estatuto da Cidade, Código Civil, Lei do Minha Casa Minha Vida, dentre tantas outras legislações trataram da regularização fundiária quer pela via do reconhecimento da titularidade, quer pela via da urbanização e uso do solo, quer do aproveitamento legítimo da terra. É o que se pode depreender da leitura do art. 46 da Lei Federal n. 11.977/2009.

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

Diante da definição descrita no texto da Lei é possível observar que a garantia da formalidade passa por uma complexa gama de questões. O conjunto de fatores a serem observados na resolução dos problemas está relacionado, para além da terra, a capacidade do Estado e, do seu aparato oficial de fazer valer os instrumentos constantes nas diferentes esferas de poder.

Na esteira da regularização fundiária para as populações de baixa renda, a Lei 11977/2009 contemplou mais uma especificidade, as áreas denominadas “zonas especiais de interesse específico”.

Tais áreas, diferentemente daquelas caracterizadas como de interesse social, não apresentam qualquer justificativa relacionada à questão econômica ou renda dos ocupantes, pois, são geralmente ocupadas por populações de renda média e alta. Nesses casos, em que a ocupação não está fundamentada na necessidade, mas, em regra, na mera inobservância dos preceitos definidos na legislação, o legislador prevê medidas compensatórias que amenizem os ônus causados em decorrência do aproveitamento ilegal das áreas.

A identificação das duas formas de ocupação e dos motivos que dão origem a irregularidade é, relevante no que diz respeito à atuação do Poder Público e na priorização na ação do Estado. Se observado o direito fundamental à moradia, a atenção deve estar voltada para a regularização fundiária de interesse social, uma vez que tal prioridade está explicitada na própria legislação.

O Código Civil de 2002, nos artigos do Livro que se destina à regulação do direito das coisas, prevê instrumental auxiliar para a regularização fundiária de interesse social; manteve, contudo, a parte reservada ao tratamento da posse. Foi na redação dos textos voltados ao tratamento da propriedade que se realizaram algumas modificações. Pode-se dizer que se buscou, por um lado, estabelecer algum limite ao direito-poder tradicionalmente conferido ao proprietário e, por outro, pretendeu-se alterar o peso da posse em relação ao instituto da propriedade, e esta acabou por sofrer certa desvalorização.

Para se conferir algum limite à propriedade, além da inserção de dispositivos mais tardiamente somados ao rol de direitos reais estabelecidos no Código Civil, tal como as duas formas de concessão expostas no artigo 1225 e o direito de superfície, somam-se a referência ao cumprimento da função social da propriedade

nos primeiros parágrafos do artigo 1228, nas alterações das espécies tradicionais da usucapião - extraordinária e ordinária<sup>274</sup> - e no instituto do abandono.

O Código Civil apresentou meios de potencializar as discussões sobre a titularidade dos bens e a sua respectiva legitimidade, alterando, dessa forma, certa ideia de perenidade da propriedade, independentemente de sua destinação ou da comprovação efetiva da posse nas modalidades direta ou indireta.

A leitura articulada dos dispositivos do Código Civil relativos ao cumprimento da função social da propriedade e ao ato ilícito sugere limites ao exercício do direito de propriedade<sup>275</sup>. O ato ilícito compreendido como dano a terceiros realizado em virtude de excessos cometidos por seus titulares, que extrapolem os fins econômicos e sociais, bem como a boa-fé e os bons costumes e a utilização dos bens em conformidade com as suas finalidades econômicas, sociais e ambientais alteraram o conteúdo individual tradicional da posse e da propriedade, alcançando direitos coletivos e difusos.

---

<sup>274</sup> O Código Civil novo apresentou redução dos prazos das espécies de usucapião tradicionalmente dispostas no Código anterior e, ainda, citou as espécies de usucapião especial e, mais recentemente acrescentou a usucapião familiar. Tal como se pode depreender da leitura dos artigos seguintes: "Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis. Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo. Art. 1.239. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade. Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. [...] Art. 1.240-A. Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. [...] Art. 1.242. Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos. Parágrafo único. Será de cinco anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico. Art. 1.243. O possuidor pode, para o fim de contar o tempo exigido pelos artigos antecedentes, acrescentar à sua posse a dos seus antecessores (art. 1.207), contanto que todas sejam contínuas, pacíficas e, nos casos do art. 1.242, com justo título e de boa-fé." Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em: 10/05/2012.

<sup>275</sup> O ato ilícito está definido nos artigos 186 e 187 do Código Civil, conforme segue: "Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito. Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes." Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em: 10/03/2012.

Essa compreensão origina-se do já referido artigo 1228, que determina o exercício do direito à propriedade “em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

Por certo, a valorização possessória está presente no Código nas mudanças de concepção sobre o instituto da usucapião que para além, da redução dos prazos para o reconhecimento da titulação dos possuidores, ainda definiu, em referência expressa à moradia, as especificidades para os casos de usucapião extraordinária, ordinária, especial e familiar; está presente ainda no controverso instituto da “desapropriação judicial” ou da “compra e venda compulsória”<sup>276</sup>.

Para além do olhar sobre a posse como ocupação, também a ausência da posse efetiva em área própria à utilização significou a instituição de mecanismo que garante o direito tácito do proprietário à abdicação do direito de propriedade. A reedição do instituto do abandono previu de modo mais ágil do que o estabelecido no Código anterior, a possibilidade de o bem passar à condição de patrimônio público. O instituto tem por finalidade garantir o aproveitamento para bens que não mais apresentam legitimação de titularidade em função da inércia do titular do direito. O instituto do abandono, com expressiva redução de prazo, permitiu ao Poder Executivo a arrecadação de imóveis rejeitados por seus proprietários.

Posteriormente (2007), foram acrescentadas, como direitos reais, as concessões de uso voltadas a permitir, principalmente, a garantia de moradia em imóveis públicos não passíveis de aquisição por possuidores pela via da usucapião. Com esses instrumentos, como já apontado, perdia-se a ideia de precariedade de tais concessões a partir do momento em que o reconhecimento, principalmente da concessão especial de uso para fins de moradia, desde a MP 2220/2001, confirmou a segurança jurídica das posses pelo Poder Público.

---

<sup>276</sup> O instituto inominado descreve situação semelhante àquela definida para a usucapião, com a diferença essencial referente ao pagamento de certa indenização ao proprietário. De acordo com o Código Civil, art. 1228, parágrafos 4º e 5º, “o proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. § 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.” Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em: 10/05/2012.

Evidentemente todos esses mecanismos representam do ponto de vista jurídico avanços no sentido de se garantir posses até então passíveis de contestação em virtude de antigas alegações proprietárias. De qualquer modo, a efetivação de tal objetivo ainda passa por obstáculos outros que permitem interpretações que privilegiam a manutenção de velhos resultados, admitindo o descumprimento da função social por proprietários que ignoram as regras estabelecidas. A interpretação sobre o novo instituto da regularização fundiária de interesse específico corre esse mesmo risco.

Sem prejuízo dos instrumentos presentes nas legislações em pauta, dois outros ainda foram inseridos no rol de possibilidades de acesso à titularidade por possuidores. A Lei Federal n. 11977 de 2009 acrescentou aos dispositivos já existentes a demarcação urbanística e a legitimação de posse <sup>277</sup>. Ambos os institutos, de caráter administrativo, também compreendidos como “usucapião administrativa”, permitem ao Poder Executivo, por meio de inúmeras medidas descritas na Lei, a demarcação de imóveis públicos ou privados para que, na ausência de contestação dos proprietários, a conversão da posse em propriedade seja realizada no Registro de Imóveis.

Diante da realidade dos fatos, mais do que a aposição de mecanismos para garantia da posse, a própria construção codificada mesmo do instituto da posse insiste, na via judicial, em garantir a manutenção do regime estabelecido no Código anterior. Nesse sentido, o dever ser do direito, proposto a dar conta da regularização fundiária, ainda demonstra seus limites quando apresentado à prática da tradução em garantia de moradia da população com mais dificuldade em defender o direito possessório ante o direito proprietário.

Ao lado das questões sociais, normalmente na concretização do direito à moradia via regularização fundiária, outro ponto está presente em todas as legislações que tratam dos instrumentos propícios à sua efetivação. Como já anunciado, o meio ambiente, em regra, é objeto de análise nos estudos que

---

<sup>277</sup> O texto da lei atribui os seguintes conteúdos aos novos institutos: "Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: [...] III – demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses; IV – legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse;" Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm) Acesso em: 22/01/2012.

apresentam a possibilidade de permanência da população em áreas consolidadas, mas consideradas “informais” do ponto de vista da legislação.

Lembrando que a irregularidade fundiária não está presente somente nas ocupações de áreas que são caracterizadas como precárias e que abrigam população de baixa renda, as legislações que permitem determinadas flexibilizações do ponto de vista ambiental visam coibir, em geral, a regularização de áreas ocupadas indiscriminadamente por aqueles que poderiam adquirir e ocupar imóveis que estivessem fora dos limites impostos pela legislação ambiental e não o fizeram, ignorando as normas que definem tais limitações.

De qualquer modo, parece válida a tentativa de não criar oposição direta entre os direitos à moradia, aqui considerada a moradia popular, e ao meio ambiente e a proposta normativa de atenuar possíveis conflitos que envolvam os dois temas. Nessa linha de preocupação, alguns autores designam tal perspectiva de colisão de interesses como um falso conflito que pode ser conduzido de modo a negar veementemente quaisquer desses dois direitos.<sup>278</sup>

Para além disso, certa cautela em relativa à proteção da moradia, quando a questão ambiental se fizer presente é necessária, sob pena da remoção ou do despejo significarem graves ônus à população, como se pode depreender da leitura da Ementa do Agravo Regimental a seguir exposto:

Processo Civil. Interdito Proibitório. Medida Liminar. Estando em conflito o direito à preservação ambiental e o direito à moradia dos ocupantes da área, é acertada a decisão que, num primeiro momento, o do exame da medida liminar, protegeu o direito à posse de quem tem habitação no local. Agravo regimental desprovido.<sup>279</sup>

Também, com o objetivo de minimizar tais problemas, a Resolução n. 369/2006 do CONAMA veio assegurar medidas que flexibilizam consideravelmente a oposição entre normas relativas às áreas urbanas, desde que comprovada a posse contínua e consolidada para moradia, de modo a, nos casos de conflito normativo, prevalecer a situação de fato, e garantir, quando for o caso, a diminuição ou até a

<sup>278</sup> FERNANDES, E. Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito. In.: FERNANDES, E e ALFONSIN, B. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 356.

<sup>279</sup> AgRg na MC 12594/RJ em que foi Relator o Ministro Ari Pargendler da Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça - STJ. Data do julgamento: 07/05/2007. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=%22direito+%E0+moradia%22&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=17> Acesso em: 12/05/2012.

supressão de áreas de preservação permanente quando outra saída significar ônus considerável aos moradores de áreas ocupadas.

Havendo áreas de preservação permanente remanescentes sem ocupação, essas áreas não podem ser suprimidas. Além disso, o parâmetro instituído na Resolução somente será permitido se lei geral – plano diretor – ou legislação específica gravar a área como zona especial de interesse social.

No ano de 2009, a Resolução do CONAMA n. 412, seguindo a mesma orientação, adotou procedimentos simplificados para a concessão de licenciamento ambiental de novos empreendimentos desde que caracterizados como de interesse social, em que o potencial de impacto seja classificado como baixo. Dentre as justificativas para essa medida, inclusive liberada para áreas de expansão urbana, está a necessidade de relocação de moradores que ocupam áreas de risco.

Vale lembrar que tais medidas já estavam anunciadas no Estatuto da Cidade, quando a Lei Federal n. 10257 de 2001 determinou logo em seu início que a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda” seguiria o “estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”.

Mais recentemente, a legislação que trata da regularização fundiária – Lei Federal n. 11977/2009 - permitiu que, mediante decisão motivada, o Município pode admitir a flexibilização de regras em áreas de preservação permanente ocupadas até 31 de dezembro de 2007, desde que: inseridas em área urbana consolidada, caracterizadas como de interesse social e tecnicamente justificadas. Pretende-se assim garantir que a intervenção signifique “melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior”.

A Medida Provisória n. 547 de 11 de outubro de 2011, transformada na Lei 12608 de 2012, também criou normas para a regularização fundiária em áreas de risco. Obrigou determinados municípios a produzirem mapeamento sobre áreas de fragilidade ambiental, que apresentem ocupação e determinado controle e fiscalização de modo a impedirem novas edificações.

Essa Medida Provisória, além do monitoramento e das demais medidas citadas, possibilita a implementação de plano de contingência que tanto pode criar mecanismos que minimizem os riscos para a população residente quanto pode chegar à situação mais drástica de apontar para a remoção das famílias. Nesses

casos, a norma prevê que as pessoas atingidas pelas medidas mais severas devem ser abrigadas e cadastradas pelo Município para integrar o rol das listas para a inserção nos programas habitacionais. A possibilidade esboçada pela Medida, e posteriormente pela Lei, se por um lado, visa à segurança da população ocupante de área de risco, por outro lado, não apontou nenhuma segurança jurídica à população retirada, pois a situação de abrigo é, em regra, precária e a inscrição em programas habitacionais, acontece em tempo diferente da necessidade de moradia, situação que grande parte dos municípios não tem condições objetivas para enfrentar.

Outro ponto questionável da Medida Provisória diz respeito ao controle sobre os laudos técnicos. A justificativa técnica pode ofuscar outros interesses sobre áreas ocupadas predominantemente por moradia da população de baixa renda. É sabido que, historicamente, muitas atividades potencialmente mais agressivas ao meio ambiente do que a ocupação para moradia foram instaladas em áreas desocupadas por despejo via justificativa ambiental, de modo que são pertinentes as cautelas e o controle público sobre os laudos emitidos sob o manto da neutralidade técnica.

Assim, é possível afirmar que não há como se tratar de regularização fundiária no Brasil sem que se passe pela questão ambiental. As legislações atinentes ao tema demonstram que as duas questões, moradia e meio ambiente, devem ser tratadas de modo conjunto sem que isso signifique, necessariamente uma oposição.

Por fim, é necessário atentar para a novidade de compreender o tema no que concerne às medidas legais relativas à regularização fundiária como expressão de uma dimensão da política habitacional. O que havia na discussão sobre formalidade estava adstrito à questão mais diretamente relacionada à titularidade e menos ao uso dos bens. Aliás, em relação à titularidade também ocorreram mudanças. Um conjunto de normas vem, nos últimos anos constituindo um ambiente que permite o diálogo entre as várias questões ligadas à inclusão institucionalmente anunciada de áreas não inscritas nos mapas oficiais.

Além da regularização fundiária, a **provisão habitacional** via Programa Minha Casa Minha Vida regula as possibilidades de financiamento com subsídio público, principalmente para a compra de imóveis, destinados à habitação. De acordo com a legislação, são beneficiários do Programa:

Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) [...] <sup>280</sup>

Dependendo da renda do mutuário e da inclusão das instituições financeiras aos programas em Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab, as famílias que não conseguirem realizar o pagamento das prestações em função de desemprego, redução temporária da capacidade de pagamento, ou em caso de morte ou invalidez permanente, poderão manter os imóveis. Nos financiamentos operados por Municípios ou Estados com recursos próprios, sem contrapartida à destinação de recursos federais e sem a operacionalização via instituições financeiras, podem ser definidas regras diferenciadas.

O financiamento ou a onerosidade na aquisição dos imóveis, no que se refere a aquisição ou ocupação, segue a mesma regra para as áreas públicas. O legislador, além de tratar das concessões, revigorou velhos institutos, tal como a enfiteuse, de modo a propiciar o uso de bens públicos para a destinação específica à moradia popular.

As regras para a alienação de bens públicos voltados à realização de programas com finalidade social receberam tratamento especial, tal como se depreende da leitura do art. 17 da Lei de Licitações. <sup>281</sup>

<sup>280</sup> Lei 11977/2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 11/05/2012.

<sup>281</sup> "Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:[...]  
f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;  
i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;  
§ 2º A Administração também poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóveis, dispensada licitação, quando o uso destinar-se:  
II - a pessoa natural que, nos termos da lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, ocupação mansa e pacífica e exploração direta sobre área rural situada na Amazônia Legal, superior a 1 (um) módulo fiscal e limitada a 15 (quinze) módulos fiscais, desde que não exceda 1.500ha (mil e quinhentos hectares);  
§ 2º-A. As hipóteses do inciso II do § 2º ficam dispensadas de autorização legislativa, porém submetem-se aos seguintes condicionamentos:  
I - aplicação exclusivamente às áreas em que a detenção por particular seja comprovadamente anterior a 1º de dezembro de 2004;  
II - submissão aos demais requisitos e impedimentos do regime legal e administrativo da destinação e da regularização fundiária de terras públicas;

As possibilidades de desapropriação – interesse público e necessidade pública – também foram ampliadas com a recepção da modalidade de desapropriação de interesse social<sup>282</sup> voltada à compra de áreas para a realização de programas habitacionais, sendo que, nesses casos, a norma prevê a inexistência de retrocessão. De acordo com Antonio Moura Borges

Isto significa que depois de desapropriado o imóvel para este fim, mesmo que ocorra a demora de implantação do projeto, não assistirá ao desapropriado o direito à ação de retrocessão com a finalidade de retomar o imóvel sob a alegação de que não foi utilizado para o fim que se destinou.<sup>283</sup>

Com a farta produção legislativa sobre o tema, é possível notar que as hipóteses legais estão imbricadas e fundadas em destinação específica, inclusive do ponto de vista institucional, com as alterações na Lei de Registros Públicos e na Lei 11977, concernente à redução ou isenção de valores de registro, quando tratado o programa habitacional para moradia.

Também cabe a observação quanto a complementaridade dos eixos atinentes à viabilização da moradia, via política pública. Portanto, tanto as normas tradicionalmente reconhecidas como de direito privado como aquelas respectivas ao direito público são coincidentes do ponto de vista do objetivo maior de garantir, pela e nos limites da via legislativa, a concretização do direito fundamental.

O que se observa é que mesmo diante de todo o arcabouço legislativo apresentado que, de alguma forma, toca o núcleo das premissas proprietárias tradicionais, tanto as legislações como as decisões do Poder Judiciário permitem a leitura de que as garantias determinadas na Constituição de 1988 são permeadas

III - vedação de concessões para hipóteses de exploração não-contempladas na lei agrária, nas leis de destinação de terras públicas, ou nas normas legais ou administrativas de zoneamento ecológico-econômico; e

IV - previsão de rescisão automática da concessão, dispensada notificação, em caso de declaração de utilidade, ou necessidade pública ou interesse social;

§ 3º Entende-se por investidura, para os fins desta lei:

II - a alienação, aos legítimos possuidores diretos ou, na falta destes, ao Poder Público, de imóveis para fins residenciais construídos em núcleos urbanos anexos a usinas hidrelétricas, desde que considerados dispensáveis na fase de operação dessas unidades e não integrem a categoria de bens reversíveis ao final da concessão." Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm) Acesso em: 30/03/2012.

<sup>282</sup> A desapropriação por interesse social foi regulada pela Lei n. 4132 de 1962. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm) Acesso em: 13/05/2012.

<sup>283</sup> BORGES, A. M. **Desapropriação: doutrina, prática, legislação, jurisprudência**. Campo Grande: Futura, 2008. p. 103.

por um subinstrumental burocrático e por uma racionalidade de da sustentação de poder econômico que se mantém presente no direito.

Sem dúvida, a construção do arcabouço jurídico que trata da regulação da moradia é bastante ampla e complexa, uma vez que conecta questões de ordem pública e privada, da concretização de direitos fundamentais ante à força presente do direito econômico, verificada nas operações financeiras entre o Estado e as instituições que operam o sistema de habitação, bem como se consideradas as posições de empresas da construção civil, loteadores, incorporadores e, na outra ponta, os mutuários, as populações tradicionais, possuidores de pequenas áreas urbanas e rurais.

Trata-se, portanto, da necessidade de se averiguar os limites da legislação protetiva do direito fundamental social à moradia quando este se depara com a tradição do privilégio que relaciona o direito ao poder econômico. O pêndulo das alterações legislativas ora recai sobre o interesse de mercado, ora recai sobre a satisfação de uma necessidade básica, sempre dinamizado a partir de uma demanda urgente, portanto, conjuntural.

#### 4.2 AQUISIÇÃO DA CASA: GARANTIA SEM GARANTIAS

A leitura crítica desse conjunto da legislação permite a análise acerca do preenchimento das inúmeras lacunas e mesmo sobre a manutenção de velhas ordens que contribuíram para a conformação do quadro atual de uma face específica da exclusão social, a falta ou precariedade da moradia.

A propriedade privada não foi superada e, direitos antes estabelecidos na ordem proprietária, foram assegurados por meio de novas medidas, tal como a regularização fundiária de interesse específico, para se citar apenas um dos inúmeros exemplos<sup>284</sup>. Quer-se dizer com isso que, no bojo das mudanças, manteve-

---

<sup>284</sup> A regularização fundiária de interesse específico, ainda que possa significar uma possibilidade de assumir um resultado histórico de ocupações consolidadas por famílias de média e alta renda, mesmo antes da entrada em vigor da Lei de Parcelamento do Solo, o que significa, em alguma medida, respeitar outras formas de parcelamento e ocupação que convivem com modelos contemporâneos de urbanização, também, como se pôde depreender da justificativa do veto realizado na Lei 11977/2009, é um instrumento de anistia das constantes irregularidades e ilicitudes perpetradas consciente e propositadamente por aqueles que ocuparam áreas irregularmente, podendo, pela condição econômica, optar pela licitude e pela regularidade. Se, por um lado, a regularização de interesse específico permite a compreensão sobre as mudanças sociais no espaço, por outro lado, garantiu novamente o privilégio das classes mais abastadas que, por meio de medidas

se a ordem, ainda que não se possa desconsiderar as alterações no sentido de possibilitar a inserção de instrumentos ou a tentativa de efetivação do direito à moradia pela via principiológica.

A inclusão objetiva das etapas que permitem a realização do direito, quando observadas mais de perto, propicia a verificação das permanências que a legislação não superou ou as alternativas de entendimentos pró-mercado habitacional.<sup>285</sup>

Contraditória a política, mas possíveis os avanços, se considerados os modelos tradicionalmente disseminados do conteúdo da propriedade privada moderna, evidentemente, lidos esses no âmbito estrito do direito. Vale somente considerar, também, os limites impostos mediante garantias e privilégios, por um sistema que permite compreender a terra como mercadoria fundada no valor de troca e na apropriação particular da renda.

Admitindo-se o alcance insuficiente do direito quanto à apreensão de outros aspectos que concernem diretamente à moradia, torna-se necessário retomar algumas questões já apontadas. Para pensar sobre a efetivação do direito à moradia, aqui esboçada limitadamente como a obtenção da casa, não há que se falar em concretização de política pública habitacional se alguns pontos fundamentais delineados na própria racionalidade estatal traduzida nos termos da política não estiverem presentes. Nessa linha, cabe lembrar que dentre outros supostos presentes na política estão a presença generalizada do Estado em todo o território, a capacidade de o direito garantir a implementação das ações e que o sujeito demandante está plenamente habilitado para ingressar no sistema.

É por esse motivo que, não por acaso, a lei mais importante da política pública de moradia está dividida em duas partes: a primeira, que trata da provisão habitacional via financiamento, ainda que considerado o subsídio, e a segunda, que admite a existência de um problema que supera a necessidade de construção de casas, pois, volta para o velho dilema, a casa está necessariamente sobre algum lugar, sobre a terra.

A política aquisitiva da propriedade imóvel veio acompanhada dos riscos relacionados aos contratos que permitiam a circulação desses novos bens – a terra

---

compensatórias, muitas vezes questionáveis, viram seus interesses garantidos. Os incorporadores imobiliários de condomínios horizontais, muitas vezes localizados fora do perímetro urbano dos Municípios, garantiram ou, pelo menos, reduziram o risco de seus negócios a partir da entrada em vigor do instrumento.

<sup>285</sup> Conforme já demonstrado no Capítulo 2 referente à análise da política pública.

e a casa -, qualificados na forma de mercadorias, principalmente após a institucionalização do modelo aquisitivo de imóveis definido no Código Civil de 1916.

O risco, inerente às atividades de mercado, deveria ser comportado por uma das partes, e a legislação afeta a moradia, desde seu início (1916) previu a quem caberia tal insegurança. Ao possuidor ou promitente comprador restaria, pela fé na bondade humana, crer que o loteador, incorporador ou locador cumprissem os acordos firmados, de modo que ele não fosse surpreendido por inconstantes decisões causadoras de inadimplemento entre as avenças.

Logo, na prática, como se pode observar desde a instauração da propriedade privada pela legislação, o risco foi elemento atribuído ao possuidor; uma vez que, se a posse não estivesse confundida com a propriedade, caberia ao não possuidor a comprovação quanto à legitimidade do bem. A tese pode ser evidenciada pelas inúmeras reintegrações de posse conferidas a proprietários que nessa condição se manifestaram, ainda que não demonstrassem efetivamente o título ou a licitude quanto a sua forma de aquisição.

Como se poderá notar a seguir, essa realidade não sofreu alteração tão substancial entre o antes e o depois da promulgação da Constituição de 1988. Assim, entre os direitos de crédito, de propriedade e de moradia, ao último coube o descaso permanente da tutela jurídica.

Mesmo que se possa defender que o princípio da política pública habitacional pretérita apresentava outro caráter, ocorre que a sua efetivação e manifestação afirmaram um padrão privatista de ação que se manifesta ainda na política atual.<sup>286</sup>

Tal padrão repercute também no Direito e, do ponto vista das análises mais contemporâneas das teorias voltadas a explicar o inexplicável ou, no mínimo, o questionável, na tentativa de se cientificizar ou justificar a ação privatista engendrada pelo próprio Estado, mesmo diante da construção daquilo que seria percebido como questão social, dentre outras, a “análise econômica do direito” veio a ser uma das opções “modernas” da justificativa sobre as coincidências entre os “interesses” da administração pública e os interesses do mercado.

Evidente que, pelos próprios resultados concernentes à política pública anterior e pelo instrumental jurídico utilizado, a tentativa de aliar a “análise econômica do direito”<sup>287</sup>

---

<sup>286</sup> As reflexões sobre as características das políticas públicas de habitação estão dispostas no Capítulo 2.

ou pressupostos balizadores dessa análise, voltados a meros critérios de eficiência, não se coadunam com uma “análise social” de caráter público estatal que realmente pretenda garantir direitos fundamentais.

Dessa forma, a simples busca dos resultados econômicos, vislumbrados na aplicação de normas fundadas em regras que têm como prioridade a acumulação de resultados, significa uma escolha. No caso da política anterior, significou o não atingimento do objetivo originalmente apresentado no programa, o atendimento à população com faixa de renda entre um e três salários mínimos.

De qualquer modo, ainda se tratou muito sobre as explicações as análises econômicas do direito, inclusive com tentativas de produção de sentidos sobre justiça. A defesa desse ponto de vista é mais complicada quando a justiça é relacionada à maximização da satisfação individual e quando tal entendimento revela claramente a distinção entre interesses coletivos ou particularistas.

Como exemplo dessas leituras propostas no âmbito do direito para explicar e instrumentalizar um determinado modo de produção que garanta os privilégios, Coase, argumenta sobre a possibilidade de se causar o dano legitimamente, sempre que este possa ser convenientemente assumido pelo seu produtor, quando o valor econômico respectivo ao prejuízo causado não supere a vantagem que poderia ser auferida por seu produtor no caso de agir licitamente.<sup>288</sup>

Assim, de acordo essa "teoria", as questões de direitos, mesmo de direitos fundamentais, passariam pela avaliação econômica dos envolvidos e sempre que essa avaliação indicasse que a vantagem da ilicitude supera o prejuízo referente a ação ilícita, seria legítima agir ilicitamente.

Nada mais manifesto do que aquilo que ocorreu com a irregularidade fundiária no Brasil, produzida pela abertura indefinida de parcelamentos em absoluta desconformidade com a legislação e, mais recentemente, na incorporação imobiliária de condomínios fechados. Olhando para trás, em grande medida, proprietários de terras, loteadores e incorporadores apostaram acertadamente na garantia do retorno financeiro de suas operações.

---

<sup>287</sup> Em meio a tantas reformulações sobre a teoria comumente denominada como “Análise Econômica do Direito”, é importante ressaltar que os pressupostos da construção de tal proposição permanecem presentes, mesmo que inovações tenham ocorrido. O centro da formulação teórica, fundado nos critérios da eficiência e de uma “pretensa” racionalidade econômica, pode ser observado nas suas derivações.

<sup>288</sup> COASE, R. H. *I costi sociali*. ALPA, G.; CHIASSONI, P.; PERICU, A.; PULITINI, F.; RODOTÁ, S.; ROMANI F. (coords.) **Analisi economica del diritto privato**. Milão: Giuffrè, 1998. p. 3-8.

A aposta foi acertada porque, além de as sanções pelo descumprimento da legislação serem relativamente brandas, considerando o valor das multas, ainda, as sanções penais referentes ao descumprimento de lei de terras também não foram aplicadas em função da incapacidade de o Estado controlar e fiscalizar a abertura dos empreendimentos.

Ademais, a evidência da aplicação desse pressuposto fica caracterizada na racionalidade da manutenção de imóveis vazios que servem à especulação. Mesmo com a aplicação de instrumentos como o IPTU Progressivo, se a planta genérica de valores dos municípios não acompanhar a valorização do imóvel no mercado, o que ocorre em várias situações, é mais interessante para o proprietário pagar o IPTU do que garantir o cumprimento da função social do bem. Assim, a vantagem auferida pelo proprietário é maior, se considerado o aspecto meramente econômico, do que o valor da realização do dano. O proprietário opta, neste caso, por causar o dano.

Essa mesma questão pode ocorrer no programa habitacional, pois, se o operador do recurso é a instituição financeira e a garantia é a alienação fiduciária, considerando a supervalorização dos imóveis e a possibilidade de inadimplemento dos mutuários, pode ser mais interessante para o banco a retomada do imóvel sem possibilidade de renegociação da dívida do que a tentativa de renegociação e garantia da efetividade do direito à moradia, via programa público.

Nesse sentido, o contrato habitacional garantido por meio de alienação fiduciária, em que o proprietário ou operador do recurso aparece na condição de credor-proprietário, é operado com vistas a diminuição de riscos ou ao aumento de vantagem econômica para este último.

É importante lembrar que a Lei 11977 de 2009 previu como forma de aquisição de moradia o financiamento realizado, em regra, via instituição financeira. Os contratos realizados pelas instituições são contratos-modelos similares aos das operações gerais do mercado imobiliário, guardadas apenas algumas condições definidas previamente pela legislação referente ao programa, dentre elas, a determinação de que o mutuário deve tomar conhecimento de todas as questões convencionadas, conforme se pode depreender da leitura do dispositivo seguinte:

Art. 15-A É permitida a pactuação de capitalização de juros com periodicidade mensal nas operações realizadas pelas entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação - SFH.

§ 1º No ato da contratação e sempre que solicitado pelo devedor será apresentado pelo credor, por meio de planilha de cálculo que evidencie de

modo claro e preciso, e de fácil entendimento e compreensão, o seguinte conjunto de informações:

I – saldo devedor e prazo remanescente do contrato;

II – taxa de juros contratual, nominal e efetiva, nas periodicidades mensal e anual;

III – valores repassados pela instituição credora às seguradoras, a título de pagamento de prêmio de seguro pelo mutuário, por tipo de seguro;

IV – taxas, custas e demais despesas cobradas juntamente com a prestação, discriminadas uma a uma;

V – somatório dos valores já pagos ou repassados relativos a:

a) juros;

b) amortização;

c) prêmio de seguro por tipo de seguro;

d) taxas, custas e demais despesas, discriminando por tipo;

VI – valor mensal projetado das prestações ainda não pagas, pelo prazo remanescente do contrato, e o respectivo somatório, decompostos em juros e amortizações;

VII – valor devido em multas e demais penalidades contratuais quando houver atraso no pagamento da prestação.

§ 2º No cômputo dos valores de que trata o inciso VI do § 1º, a instituição credora deve desconsiderar os efeitos de eventual previsão contratual de atualização monetária do saldo devedor ou das prestações.<sup>289</sup>

Para além dessa regra, a diferença dos contratos tradicionais para o financiamento de bens imóveis também conta com a determinação legal de o agente financeiro promover a possibilidade ao mutuário de escolher entre duas opções de financiamento, publicizando as diferenças por planilha que disponha claramente sobre os juros, taxas etc. Nesse sentido, pode o "consumidor" do serviço optar pelos sistemas SAC, SACRE ou Price.

Art. 15-B. Nas operações de empréstimo ou financiamento realizadas por instituições integrantes do Sistema Financeiro da Habitação que prevejam pagamentos por meio de prestações periódicas, os sistemas de amortização do saldo devedor poderão ser livremente pactuados entre as partes.

[...]

§ 3º Nas operações de empréstimo ou financiamento de que dispõe o caput é obrigatório o oferecimento ao mutuário do Sistema de Amortização Constante - SAC e de, no mínimo, outro sistema de amortização que atenda o disposto nos §§ 1º e 2º, entre eles o Sistema de Amortização Crescente - SACRE e o Sistema Francês de Amortização (Tabela Price).<sup>290</sup>

Diante dessa regra, fica evidente que se trata de discussão muito mais voltada à proteção do direito do consumidor do que propriamente de uma pretensão

<sup>289</sup> Lei 4380/64, alterada pela Lei 11977/2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm) Acesso em: 03/06/2012.

<sup>290</sup> Lei 4380/64, alterada pela Lei 11977/2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm) Acesso em: 06/06/2012.

de efetiva realização do direito fundamental. O bem ofertado é capital remunerado pelo juro, que tem por objeto fim um bem imóvel com destinação certa, a habitação.

De tudo, o menos importante no contrato, do ponto de vista do agente financeiro, é o objeto. Tanto faz para o banco se o capital emprestado é para a compra de um carro, de um quadro ou de uma casa. Importa sim, que o valor emprestado apresente retorno certo, pela devolução do bem que se transforma em recurso suficiente ao pagamento da dívida ou pela garantia dada pelo próprio governo à compra dos imóveis e ao subsídio.

Diante dessa linguagem sibilina das tabelas apresentadas aos mutuários, o Código de Defesa do Consumidor<sup>291</sup> previu mecanismos de proteção em vista da hipossuficiência do contratante, ou seja, na defesa de um consumidor que adere a um contrato de adesão com pouca ou nenhuma capacidade de negociação, pois caberia ao mutuário, no fim e ao cabo, decidir, com seus parcos conhecimentos sobre economia e direito, se prefere o sistema de pagamento da tabela SAC, SACRE ou Price.

É possível concluir que considerados os termos da negociação, decidir sobre isso e decidir sobre nada é a mesma coisa. A única decisão tomada pelo mutuário é se ele vai assumir uma dívida por necessidade, em que vislumbra que, ao término de quinze anos, pode adquirir um bem para "chamar de seu" ou se vai manter a sua condição de locatário ou de beneficiário do favor de terceiros para habitação em casa emprestada ou coabitada.

Inexistente, portanto, a autonomia de convencionar os termos do contrato, evidenciada na estrutura vazia da lei que confere o pacto dos contratantes, acerca do financiamento e amortização do saldo devedor em virtude da óbvia diferenciação de condição de pactuar. Nesses termos, cabe lembrar que a população que adere aos contratos do programa habitacional, em regra, não consulta técnicos de sua confiança para então, com melhores condições, decidir ou discutir as cláusulas contratuais, bem como não tem condições per se de melhor avaliar as regras limitadas dos contratos. Dessa forma, decretada está a manutenção da liberdade formal que, longe de ser uma novidade, mantém as regras da submissão da população ante o poder econômico e do Estado. As garantias estabelecidas pelos

---

<sup>291</sup> Os direitos do consumidor foram regulados pela Lei n. 8078/1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm) Acesso em: 09/10/2011

contratos dos programas habitacionais, a hipoteca no BNH, e a alienação fiduciária do MCMV, corroboram ainda mais essa tese.

No caso da hipoteca, como meio de garantia dos contratos do BNH, em vista da criação da cédula hipotecária pelo Decreto-Lei 70/66, uma vez inscritas no Registro Geral de Imóveis, as operações compreendidas no Sistema Financeiro de Habitação em que o devedor se tornasse insolvente, por qualquer motivo, permitiam ao credor a escolha sobre a espécie de execução. A execução poderia ocorrer nos termos do Código de Processo Civil<sup>292</sup>, sendo, portanto, execução judicial, ou do credor poder se valer da execução direta prevista no Decreto-Lei que determinava que, com a falta de pagamento, automaticamente, se dava a exigibilidade de toda a dívida.

Art. 31. Vencida e não paga a dívida hipotecária, no todo ou em parte, o credor que houver preferido executá-la de acordo com este decreto-lei formalizará ao agente fiduciário a solicitação de execução da dívida [...].

Art. 32. Não acudindo o devedor à purgação do débito, o agente fiduciário estará de pleno direito autorizado a publicar editais e a efetuar no decurso dos 15 (quinze) dias imediatos, o primeiro público leilão do imóvel hipotecado.<sup>293</sup>

Cabe frisar que, além dos débitos decorrentes da não quitação da dívida, o agente fiduciário ainda poderia cobrar as taxas decorrentes dos custos do leilão e demais valores concernentes aos seus "prejuízos".

Quanto ao mutuário-devedor, a saída do imóvel e a perda das parcelas pagas, uma vez que nem a possibilidade de discussão pela via judicial era normalmente possibilitada, significavam a perda do bem e, tantas vezes, dos valores pagos até o momento da decretação da inadimplência.

Nesse sentido, cabem duas observações, a primeira novamente diz respeito aos risco que, de modo muito claro, deveria ser sempre comportado pelo mutuário, fosse pela determinação do pagamento das prestações ou pela entrega do bem. E a segunda, que trata de nova forma de garantia, a alienação fiduciária, ainda mais agressiva para o mutuário que perde a propriedade do bem, retomando-a somente ao final do contrato com o pagamento de todas as prestações e do saldo devedor.

---

<sup>292</sup> Lei n. 5869/1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869compilada.htm) Acesso em: 12/05/2012.

<sup>293</sup> Decreto-Lei 70/1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0070-66.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0070-66.htm) Acesso em: 05/12/2011.

Essa forma de garantia estabelece que o credor é o proprietário do bem, de modo que não há necessidade de se realizar a execução pela via judicial no caso de inadimplemento, conforme define a lei: "Art. 18. O contrato de cessão fiduciária em garantia opera a transferência ao credor da titularidade dos créditos cedidos, até a liquidação da dívida garantida [...]" <sup>294</sup>.

Diante dessa novidade, assegurou-se ao credor a possibilidade de levar o bem a leilão quando houver inadimplência do devedor, devendo o imóvel ser desocupado no prazo de sessenta dias e podendo-se cobrar a taxa de permanência do devedor até a saída do imóvel.

Para agudizar ainda mais a situação do mutuário, o Superior Tribunal de Justiça, em Recurso Especial n. 1155716, em que foi relatora a Ministra Nancy Andrigui, decidiu que a permanência do mutuário inadimplente no imóvel objeto de leilão é compreendida como esbulho possessório<sup>295</sup>. Nos termos do julgamento, diz a Ministra

[...] 2. A interpretação sistemática de uma Lei exige que se busque, não apenas em sua arquitetura interna, mas no sentido jurídico dos institutos que regula, o modelo adequado para sua aplicação. Se a posse do imóvel, pelo devedor fiduciário, é derivada de um contrato firmado com o credor fiduciante, a resolução do contrato no qual ela encontra fundamento torna-a ilegítima, sendo possível qualificar como esbulho sua permanência no imóvel.

3. A consolidação da propriedade do bem no nome do credor fiduciante confere-lhe o direito à posse do imóvel. Negá-lo implicaria autorizar que o devedor fiduciário permaneça em bem que não lhe pertence, sem pagamento de contraprestação, na medida em que a Lei 9.514/97 estabelece, em seu art. 37-A, o pagamento de taxa de ocupação apenas depois da realização dos leilões extrajudiciais. Se os leilões são suspensos, como ocorreu na hipótese dos autos, a lacuna legislativa não pode implicar a imposição, ao credor fiduciante, de um prejuízo a que não deu causa. <sup>296</sup>

Nesses termos, apresenta-se a tutela do direito ao crédito identificada como prioritária em relação ao direito à moradia. O Poder Legislativo produz a norma que

<sup>294</sup> Lei 9514/1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9514.htm) Acesso em: 12/05/2012.

<sup>295</sup> Esbulho possessório é o ato concerne a perda da posse do bem realizado contra a vontade do possuidor. Os efeitos do esbulho estão dispostos no art. 1210 do Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm) Acesso em: 27/05/2012.

<sup>296</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp. 1155716. DJe 22/03/2012. RB vol. 582. p. 48. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=null&livre=%28%22NANCY+ANDRIGUI%22%29.min.&processo=+1155716&ementa=aliena%E7%E3o+fiduci%E1ria&b=ACOR](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=%28%22NANCY+ANDRIGUI%22%29.min.&processo=+1155716&ementa=aliena%E7%E3o+fiduci%E1ria&b=ACOR) Acesso em: 09/07/2012.

permite essa forma de garantia, mesmo para contratos que tenham por objeto a habitação, o Poder Judiciário, tendo oportunidade de garantir à moradia, constrói argumentação forçosa, em desconformidade com qualquer preceito principiológico que pondere direitos de ordem fundamental em relação à garantias creditícias, e o Poder Executivo opera e viabiliza recursos para a manutenção e segurança da ausência de riscos aos agentes financeiros, que operam com recursos públicos ou dos próprios trabalhadores, nos casos de recursos do FGTS.

Diante de todo esse cenário, ainda é possível assinalar que essa preferência pelo credor se estende de modo muito similar, no parcelamento e venda de lotes, aos loteadores e incorporadores.

Quando se trata da divisão de terras, cabe o recorte histórico que desprende se não definitivamente, mas significativamente os homens da terra, e as terras da casa. Com a nova forma de divisão da terra, o enfoque sobre o lote acentua o problema individual da aquisição e manutenção do abrigo. O lote individualizado torna o sujeito concreto mero espectador-pagador de toda a tentativa de garantir terra e casa.

Olhando do passado para o presente, esse resultado foi conquistado não sem certa complexidade e articulação. Essa aposta realizada com o modo de operação e institucionalização da propriedade privada no Brasil deu certo para aqueles que visavam ao privilégio de comandar o Estado a seu favor, garantindo, pelo esforço dos trabalhadores, a acumulação de capital.

Entre a forma de conversão das posses sesmeiras em títulos de propriedade, intentando consolidar o novo regime jurídico de apropriação de bens, o Estado com o Código Civil de 1916<sup>297</sup> e a sua perspectiva formalista e de “busca” de segurança jurídica consolidou um sistema que reclamava várias etapas oficialmente consideradas para a aquisição da propriedade privada.

Para demonstrar as lacunas que, de certo modo, também produzem o sucesso do sistema, a premissa formalista novamente sugere que a prática de “contratos de gaveta” praticamente inexistente na realidade do direito pátrio. Cumpre, então, relatar que parte considerável das aquisições de bens ainda não é regida pelos protocolos formais estabelecidos na legislação.

---

<sup>297</sup> Sobre a crítica ao “fetichismo formalista” do direito ver: MIAILLE, M. **Introdução Crítica ao direito**. 3 ed. Lisboa: Estampa, 2005.

Mesmo que o direito imobiliário avance nas áreas mais urbanizadas e que os programas de aquisição de casa para a moradia exijam os procedimentos de alcance estabelecidos na legislação, o descompasso antes anotado entre a realidade e a legislação, permanece mais agravado pelo aumento do controle sobre o ritual da aquisição e pelo descontrole sobre os setores proprietários, como se pode notar pelas decisões judiciais.

O lobby das grandes empresas de construção civil também garantiu na legislação atual referente aos programas habitacionais a segurança necessária à realização de suas atividades e de seus negócios. As garantias, em regra, como pôde ser visto, privilegiaram as instituições financeiras e as construtoras, inclusive porque os programas, ainda que voltados a dar conta de uma questão social, a moradia, estiveram desde o início informados pela questão econômica.

A eliminação a partir de 2006, de alguns gargalos administrativos e institucionais, dando maior segurança jurídica e financeira ao setor da construção, e levando ao significativo aumento do crédito imobiliário, associado ao crescimento da economia nacional, deu oportunidade de acesso ao financiamento habitacional a uma parcela da população antes alijada dessa possibilidade, aquecendo de forma inédita a oferta de moradia para as camadas de renda intermediária. Some-se a isso o lançamento em 2009, do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) com o objetivo de enfrentar a crise econômica justamente por meio da dinamização da atividade da construção civil.<sup>298</sup>

Diante da constatação realizada pelo autor, dentre outras questões, duas podem ser observadas. A primeira diz respeito ao significado da ação pública anunciada sobre as terras e a especulação imobiliária; sobre o mercado imobiliário, consideradas aqui a incorporação imobiliária e a propriedade rentista; e o mercado da construção civil. A segunda refere-se à verificação da efetividade pelo viés do seu, pelo menos anunciado, beneficiário, considerado este, principalmente, como quem aparece dentre os que mais precisam de habitação e que, portanto, compõe de modo mais frágil a lista de demandantes por moradia, em virtude da sua condição de inacessibilidade aos financiamentos oferecidos pelo mercado formal.

Se a obra de João Whitaker fornece elementos para o questionamento sobre o resultado da política do ponto de vista da localização e da construção das casas, chamando a atenção para as continuidades dos antigos padrões públicos de

---

<sup>298</sup> FERREIRA, J. S. W. (coord.) **Produzir casas ou construir cidades: desafios para um novo Brasil urbano**. São Paulo: FUPAM, 2012. p. 07.

provisão habitacional, analisada a questão jurídica que permeia o programa, o resultado não é mais animador, a não ser para o credor da instituição financeira, mesmo que pública, ou para o incorporador ou construtor que, em termos de garantias, superaram os padrões legais estabelecidos na legislação anterior.

Assim, quanto ao primeiro aspecto, o da construção e da localização, pode-se notar que

[...] esse significativo impulso da construção ocorre de forma preocupante: em todo país, novos bairros surgem em áreas distantes e sem urbanização, alinhando centenas de casas idênticas e minúsculas, enfileirando torres habitacionais com sofrível padrão construtivo, e grande impacto sobre o meio ambiente.<sup>299</sup>

Nesse sentido, talvez a PEC da Moradia Digna<sup>300</sup> pudesse significar possível avanço que contornasse o quadro das ações referentes às moradias que estão sendo construídas. Mas, ao que parece, a resposta a tal questão pode ter suas pistas demonstradas pelo rol de organizações que reclamam a aprovação da legislação.

Entre movimentos sociais, associações de moradores e organizações não governamentais estão, também, reclamando a aprovação e regulamentação de fundos públicos que garantam a "dignidade das moradias", a Associação Brasileira da Indústria dos Materiais de Construção - ABRAMAT, a Associação Brasileira de Cimento Portland - ABCP, a Associação Brasileira dos Fabricantes de Tintas - ABRAFATI, Associação Nacional da Indústria Cerâmica - ANICER, Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção - ANAMACO, Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas - APEOP, Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC, dentre outros.<sup>301</sup>

<sup>299</sup> FERREIRA, J. S. W. (coord.) **Produzir casas ou construir cidades: desafios para um novo Brasil urbano**. São Paulo: FUPAM, 2012. p. 07.

<sup>300</sup> Trata-se da Proposta de Emenda Constitucional n. 285-A/2008 que estabelece o direcionamento de fundos públicos voltados a assegurar, permanentemente, parte dos recursos orçamentários ao Fundo de Habitação de Interesse Social. De acordo com os propositores e apoiadores, a PEC assegura subsídios permanentes ao dispor sobre a vinculação de 2% dos recursos orçamentários da União e de 1% dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social, para garantir recursos por 20 anos ou até que seja erradicado o déficit habitacional." Disponível em: <http://www.moradiadigna.org.br/moradiadigna/v1/index2.asp?p=35> Acesso em: 10/06/2012.

<sup>301</sup> BRASIL. **Moradia Digna**. Disponível em: <http://www.moradiadigna.org.br/moradiadigna/v1/index2.asp?p=12> Acesso em: 10/06/2012.

Como se pode notar, a nata da indústria da construção civil participa ativamente no apoio à regulamentação de fundos dirigidos à redução do déficit habitacional, via construção de novas habitações. O déficit habitacional poderia ser, em certa medida, suprido com o aproveitamento de imóveis já construídos em áreas centrais e mais infraestruturadas, logo, a "dignidade" da moradia reclamada não está necessariamente relacionada aos interesses dos demandantes por moradia, mas, do que se pôde perceber, está ancorada nos interesses econômicos do setor da construção.

Tais interesses são computados no tempo, pois a PEC da "Moradia Digna" apresentou como primeira proposta à destinação de recursos pelo prazo de trinta anos<sup>302</sup>. Depois foi substituída por emenda que definiu prazo inferior de vinte anos, suficiente ainda, para garantir alta margem de lucratividade para o empresariado.

A perversão de todo o sistema proposto para a redução do déficit habitacional e minimização dos impactos da precariedade das habitações, repousa na fundamentação política da efetivação de um direito social. Ocorre que o benefício

---

<sup>302</sup> Conforme dispõe a proposta: Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT passa a vigorar acrescido do seguinte artigo 96: "Art. 96. Durante o período de vinte anos, ou até a eliminação do déficit habitacional, serão destinados, pelas respectivas leis orçamentárias anuais, recursos aos fundos de habitação de interesse social, na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios em conformidade com o seguinte:

I – na União: no mínimo dois por cento do produto da arrecadação dos impostos, das contribuições de intervenção no domínio econômico, das contribuições sociais, excetuadas as contribuições sociais patronais e dos trabalhadores para o Regime Geral de Previdência Social, a contribuição social para a previdência dos servidores públicos e a contribuição do salário-educação, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos da Constituição; II – nos Estados e no Distrito Federal: no mínimo um por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea "a", e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios, nos termos da Constituição;

III – nos Municípios e no Distrito Federal: no mínimo um por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea "b" e §3º. § 1º Não se aplica a vedação de que trata o inciso IV do art. 167 da Constituição ao disposto neste artigo. § 2º A parcela de que trata o inciso I do caput deste artigo será calculada, mensalmente, sobre o produto da arrecadação dos impostos, das contribuições sociais e das contribuições de intervenção no domínio econômico, descontadas apenas as transferências constitucionais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para fins de efetivação dos créditos aos fundos de habitação de interesse social.

§ 3º As parcelas de que tratam os incisos II e III do caput deste artigo serão calculadas, mensalmente, sobre os recursos respectivos, para fins da efetivação dos créditos aos fundos de habitação de interesse social do Distrito Federal, de cada Estado e de cada Município.

§ 4º Os recursos destinados na forma do caput deste artigo e seus incisos, mas não aplicados no exercício, assim como os derivados de acréscimos sobre a arrecadação estimada, serão levados a crédito dos fundos respectivos para emprego nos exercícios subseqüentes.

§ 5º Os Municípios com menos de vinte mil habitantes ficam dispensados de instituir fundo de habitação de interesse social próprio, mantida a obrigatoriedade da destinação dos recursos previstos no inciso III do caput deste artigo para a função habitação."

Disponível em: <http://www.moradiadigna.org.br/moradiadigna/v1/index2.asp?p=17> Acesso em: 10/06/2012.

gerado privilegia dois importantes setores econômicos, as instituições financeiras e a construção civil.

Assim, com o financiamento de casa própria, mascarado como a garantia das garantias, o direito promoveu uma "garantia" sem qualquer garantia ao mutuário ou sem-teto.

#### 4.3 O TEMPO DA VIDA E O TEMPO DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

Compreendidas as dificuldades de fazer valer o direito à moradia, ainda que analisados os "esforços", mesmo legislativos voltados à sua possível concretização, outro tema toca à questão de sua efetivação, o tempo da vida.

Desenvolvidos os termos expostos para a concretização da função social da propriedade na legislação, o tempo do cumprimento da função social da terra rural, bem como o da terra urbana, não é coincidente com o tempo da necessidade por casa ou trabalho.

A espera da regulação via planos diretores ou legislações de uso e ocupação do solo quando tratada a área urbana e a identificação de improdutividade, de ações ambientalmente impedidas de exploração ou uso, ou mesmo de relações de trabalho que descumpram regras civilizatórias consideradas primárias<sup>303</sup> mínimas nas áreas rurais não ocorre na medida da necessidade de se proteger as áreas ou de se garantir o melhor uso desses mesmos bens. Assim, há, um abismo entre a efetivação do direito à moradia, se considerado para além da mera construção de casas, e o cumprimento dos princípios estabelecidos no texto constitucional e repetidos em diversas legislações, tal como no Estatuto da Terra, no Estatuto da Cidade e no Novo Código Civil.

A terra representa, a um só tempo, a possibilidade e o entrave à garantia do direito à moradia.

O acesso à terra é, sem dúvida, o principal entrave para a solução da problemática habitacional no Brasil, pois a retenção da terra urbanizada pelas camadas de mais alta renda ainda impera de forma generalizada. O problema, obviamente, afeta a expansão informal para a periferia, mas também interfere negativamente nas dinâmicas imobiliárias privadas e públicas. A dramática "falta" de terras gera supervalorização das poucas

---

<sup>303</sup> Trata-se aqui do reconhecimento de condições de exploração do trabalho que extrapolam a precarização e são caracterizados como trabalho escravo.

áreas disponíveis nos grandes centros urbanos. O preço fundiário alto é evidentemente transferido para o preço da unidade habitacional, fazendo com que, em relação às faixas de menor renda, o mercado tenha que se deslocar em direção às regiões mais distantes onde a terra é mais barata.<sup>304</sup>

As funções sociais – da terra, da posse e da propriedade – devem ser entendidas como três faces do mesmo fenômeno, estando todas traduzidas ou abarcadas, do ponto de vista jurídico, pelo princípio da função social da propriedade esboçado no inciso XXIII do artigo 5º da Constituição de 1988.

O que chama a atenção em relação à política voltada à provisão habitacional é que, de acordo com os dados do IBGE, do último Censo (Censo de 2010), o número de imóveis vagos supera em aproximadamente duzentas mil unidades o déficit habitacional.<sup>305</sup>

Além disso, o estado brasileiro que apresenta o maior déficit é o mesmo que tem o maior número de imóveis vagos. São Paulo, de acordo com as pesquisas realizadas pelo Sinduscon-SP, possui 1,127 milhão de famílias em situação de emergência quanto à necessidade de moradia e, concomitantemente, apresenta 1,112 milhão de imóveis vazios. Ainda, de acordo com os dados expostos na pesquisa, caso o Estado de Minas Gerais garantisse a utilização dos 689 mil imóveis vagos, sobriariam mais de duzentos mil imóveis para a ocupação, uma vez que o déficit no Estado é de 444 mil famílias<sup>306</sup>. Assim, as famílias sem-teto ou aquelas que vivem em moradias inadequadas não estão nesta situação em virtude da ausência de unidades habitacionais, mas, evidentemente, porque os imóveis construídos não estão disponíveis à ocupação.

Ainda, o preço da terra aumenta na complexa contradição da política habitacional, uma vez que o próprio programa e o anúncio das garantias de pagamento, com redução considerável do risco para proprietários de terra, acabaram por inflacionar o valor dos imóveis.

A idéia de que a regulação ou normatização produzirá resultados significativos é falsa, conforme demonstra João Whitaker Ferreira.

---

<sup>304</sup> FERREIRA, J. S. W. (coord.). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos.** São Paulo: LABHAB/FUPAM, 2012. p. 49.

<sup>305</sup> BRASIL. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2010/12/13/numero-de-casas-vazias-supera-deficit-habitacional-do-pais-indica-censo-2010> Acesso em: 21/05/2012.

<sup>306</sup> Ibid.

Não caberia aqui análise exaustiva do arcabouço de normatizações com o qual a Caixa trabalha para a aprovação de projetos no âmbito do PMCMV. Porém, há de se observar certo descompasso entre a quantidade de normas e a baixa qualidade arquitetônica e urbanística da produção que ocorre pelo país. Isso mostra que, certamente, por muitas razões, o rigor da norma não tem o mesmo efeito na aplicação prática.<sup>307</sup>

Logo, diante dessa constatação os efeitos do inflacionamento de regras produzidas pelo próprio operador financeiro não buscam mais do que garantir a legitimidade de suas próprias decisões.

[...] A Caixa, detendo-se em detalhes técnicos, com certo preciosismo processual, não tem logrado com eles garantir a qualidade arquitetônica e urbanística dos conjuntos residenciais construídos no âmbito do programa. Na verdade, ainda que existam diferentes graus de exigência, das agências regionais da Caixa distribuídas pelo país, pode-se inclusive dizer que é notável a repetição de padrões arquitetônicos, que, aprovados pelo banco, são excessivamente reproduzidos, inclusive em empreendimentos de distintas faixas de renda.<sup>308</sup>

Ao mesmo tempo em que o cumprimento da função social da propriedade se mostra absolutamente ignorado, se verificados os dados objetivos da realidade publicizados pelo próprio governo, seria questionável a via do Poder Judiciário como garantidor do direito à moradia. Daí porque, caberia pergunta se o direito pode ser considerado como "o lugar" de se promover ou de se garantir a moradia, via determinação do cumprimento protetivo do direito fundamental social.

Várias foram as oportunidades de se pensar que o direito poderia compor em conjunto com a ação do Poder Executivo melhores condições de vida, a partir da propulsão de suas regras. O impulso normatizador, ainda que importante, não foi mais que o resultado de esforços realizados na prática cotidiana daqueles que se insurgiram contra o privilégio e a violência atrelados à apropriação da terra.

De qualquer modo, em momentos diferentes, ora na Constituição de 1988, ora na entrada em vigor do Estatuto da Cidade – Lei Federal n. 10257/2001, – os movimentos de insurgência contra uma ordem há tanto tempo em vigor, viram seus anseios declarados.

---

<sup>307</sup> FERREIRA, J. S. W. (coord.). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos.** São Paulo: LABHAB/FUPAM, 2012. p. 51.

<sup>308</sup> Ibid., p. 51.

O Estatuto da Cidade, num primeiro momento, foi compreendido como a construção normativa contemporânea possibilitadora da efetivação do cumprimento da função social da propriedade urbana, no que concerne à moradia.

Depositou-se nessa legislação uma esperança renovada que contava com "certa" intenção de setores dos poderes públicos, realizarem, via respectivos planos diretores municipais, o devido levantamento e a operacionalização de mecanismos que obrigassem os proprietários de terras e construções não utilizadas, subutilizadas e até inadequadamente utilizadas, nas áreas correspondentes aos perímetros urbanos em que houvesse demanda por habitação ou utilização, a darem cumprimento à função social dos imóveis.

Dos vários instrumentos jurídico-urbanísticos dispostos na legislação, os instrumentos de parcelamento, construção e aproveitamento compulsórios de bens privados, seguidos do IPTU Progressivo e da possibilidade de aplicação da desapropriação com títulos da dívida pública representaram a oportunidade regular e intervir nos imóveis privados que fossem objeto de mera especulação imobiliária ou do descaso dos seus proprietários. Esses conjunto de instrumentos foi pensado para ser acionado de forma sequencial, produzindo, a partir da identificação das terras e da notificação dos proprietários, o efeito de "incentivar" o uso dos bens por seus "donos".

Os instrumentos, ao contrário do que se esperava com a sua aplicação, já nasciam, no mínimo, com dois problemas.

Ora, observa-se que os Municípios teriam que identificar os imóveis que apresentassem a condição estabelecida pela lei, o que significaria dizer, o descumprimento da função social, pelos critérios da legislação federal e da legislação municipal e, ainda, pela identificação do interesse público sobre o aproveitamento privado de tais bens. Ademais, os Municípios deveriam definir os prazos para o cumprimento dessas determinações, de modo que o descumprimento da ordem significasse o avanço na próxima fase de efetivação do instituto.

Observadas as questões em seu conjunto, cabem algumas considerações sobre a relevância ou efetividade deste instituto como garantidor de certa "ordem" atrelada ao cumprimento da função social. Ocorre que o Código Civil de 1916<sup>309</sup>, já

---

<sup>309</sup> A inserção das disposições relativas ao instituto do abandono ocorreu nos termos do Decreto do Poder Legislativo n. 3725 de 1919, alteradas posteriormente pela Lei n. 6969 de 1981 que estabeleceu que os imóveis urbanos seriam arrecadados pelo Município e a arrecadação de imóveis

previa que imóveis considerados abandonados poderiam ser arrecadados pelo Município, no caso de serem urbanos, e pela União, no caso de serem rurais, passando à titularidade ao Estado, caso seus proprietários no período de dez anos não demonstrassem interesse na manutenção de tal condição. Posteriormente, em 1981, a legislação foi alterada, sendo diminuído o prazo para a arrecadação de imóveis rurais para três anos.

O Novo Código Civil manteve a disposição quanto ao abandono, determinando a redução do prazo também em relação aos imóveis urbanos para três anos, com presunção absoluta da intencionalidade do proprietário de abrir mão do bem, uma vez que este, o proprietário, pode renunciar ao seu direito de propriedade, sem o fazê-lo expressamente, pela simples manifestação de desinteresse e ausência de qualquer ação no imóvel, quando notificado sobre a arrecadação.<sup>310</sup>

O instituto do abandono, por si só, já poderia garantir melhor aproveitamento dos bens abdicados por seus proprietários, uma vez que o Poder Público, arrecadando-os, poderia lhes conferir função social, isso desde o Código Civil de 1916. Com isso, os institutos relativos ao aproveitamento compulsório dos bens, ao IPTU Progressivo e à desapropriação também poderiam ser utilizados, mas, na ausência da regulamentação desses institutos.

Quanto aos prazos, é de se compreender que os imóveis que estão sem uso, que não foram parcelados, construídos e utilizados são os mesmos que seriam identificados como objetos da arrecadação pela configuração do abandono. Assim, o prazo, no caso de arrecadação, está determinado em três anos e o parcelamento, construção ou utilização compulsórios, somados ao prazo do IPTU Progressivo e da desapropriação, no caso de descumprimento da ordem emanada pelo Município ao

---

rurais seria realizada pela União. O dispositivo referente ao abandono constava no art. 589, § 2º do Código Civil – Lei n. 3071 de 1916. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm) Acesso em: 31/05/2012.

<sup>310</sup> “Art. 1.275. Além das causas consideradas neste Código, perde-se a propriedade: III - por abandono; Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições. § 1º O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize. § 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.” BRASIL, Código Civil – Lei n. 10406/2002 -. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm) Acesso em: 31/05/2012.

proprietário, é de sete anos, no mínimo. Exceto se o proprietário interromper a aplicação do instituto pelo cumprimento da ordem.

Cabe lembrar que nos casos de abandono não existe pagamento ao proprietário, pois, parte-se do pressuposto de que o Estado não obriga ninguém a exercer o direito de propriedade. Não havendo interesse do proprietário em manter essa condição, ele pode, a qualquer momento, renunciar expressamente a esse direito ou manifestar seu desinteresse pela simples ausência de ação relativa aos atos referentes à posse. Nesta situação, não há que se falar em desapropriação, pois a perda da propriedade não ocorre em virtude de uma transmissão, ainda que compulsória, do bem do particular ao poder público. Diante disso, a aquisição da propriedade pelo Estado, no caso de abandono, não está configurada em nenhuma espécie de sanção, ou de aquisição forçada, ao contrário do que ocorre com a desapropriação.

Como se demonstrou a garantia de cumprimento de função social não está necessariamente relacionada ao disposto no Estatuto da Cidade. O tempo de cumprimento da função social, se considerado somente o instituto exposto, pode chegar a superar o prazo de sete anos, a partir da implantação e após a identificação dos imóveis pelo Município seguida, ainda, da notificação dos proprietários. Durante esse período, como já foi apontado no item anterior, a depender da localização do imóvel, a valorização ultrapassa a majoração da alíquota de IPTU, fazendo com que o proprietário prefira a retenção especulativa por esse período à observância da ordem de cumprimento de função social.

É evidente que não há coincidência entre o tempo da necessidade de moradia e aquele referente à aplicação do instrumento, estando ambos em completo descompasso. Não seria demais imaginar o que significa passar sete anos morando na rua ou em condições sub-humanas enquanto o proprietário dispõe de tempo para decidir sobre o que melhor corresponde aos seus interesses.

Nesse sentido, depois de mais de dez anos da aprovação do Estatuto da Cidade, as impressões são revistas. Além das questões apontadas, outras também perfazem a constatação sobre os limites da aplicação da Lei.

[...] com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, os municípios brasileiros até dispõem da possibilidade de exercer com maior efetividade o controle do uso e ocupação do solo urbano, inclusive combatendo a retenção especulativa de terras vazias. [...] O Estatuto propõe instrumentos específicos para isso, como, por exemplo, IPTU Progressivo, Zonas

Especiais de Interesse Social e Direito de Preempção. Entretanto, para funcionarem, esses instrumentos devem ser regulamentados nos planos diretores municipais e postos em prática pelas administrações municipais. E, deve-se dizer, são raros os casos no Brasil em que, dez anos depois de sua aprovação, implementaram-se de forma efetiva os instrumentos do Estatuto da Cidade.<sup>311</sup>

Dessa leitura, pode-se depreender que o cumprimento da função social da propriedade não está assegurado apenas com o aporte jurídico voltado a sua efetivação. Ao lado disso, se considerássemos que alguns dos institutos que permitiriam a efetivação do instituto praticamente não foram aplicados, a premissa de que o Estatuto da Cidade seria uma legislação mais garantista do direito à moradia ou da construção de cidades mais justas já estaria equivocada.

E mais, o tempo da função social da propriedade no caso de instrumentos como o IPTU Progressivo de modo algum responde à necessidade premente por moradia. As etapas constitutivas do instituto e os elementos que conduziram o proprietário ao início das ordens determinadas pelo plano diretor não apresentaram aprioristicamente nenhum modo de forçar o proprietário a agir, ao contrário, o instituto postergou no tempo, pela via da produção dos planos diretores e de suas respectivas regulamentações, a sua aplicação.

Para dar conta do cumprimento da função social, poderia ter sido constituído um banco de terras com base na utilização conjunta de instrumentos, mas, principalmente, pelo aplicação do instituto do abandono, de modo a não onerar ainda mais o Estado com o pagamento das terras pela via da desapropriação. O banco de terras viabilizaria a utilização dos imóveis para os programas habitacionais e o devido cumprimento da função social em áreas mais centrais e distribuídas pela cidade que apresentassem imóveis já construídos e abandonados. “Na prática, o gargalo histórico do acesso à terra pelos mais pobres continua e, raros são os municípios que conseguiram nestes anos fazer um estoque significativo de lotes urbanizados para promover políticas sociais efetivas”.<sup>312</sup>

Ainda, outros instrumentos podem ser objeto de utilização para a refundação de garantias de moradia sobre áreas de titularidade pública. O Decreto-Lei n.

<sup>311</sup> FERREIRA, J. S. W. (coord.). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos.** São Paulo: LABHAB/FUPAM, 2012. p. 49.

<sup>312</sup> FERREIRA, J. S. W. (coord.). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos.** São Paulo: LABHAB/FUPAM, 2012. p. 54.

271/1967 previu as concessões sobre áreas privadas e públicas com essa finalidade.

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.<sup>313</sup>

As concessões não passam pelo arsenal de regras e de documentos exigíveis para o registro de propriedade dos bens, podendo significar alternativa mais célere à concretização do direito. De qualquer modo, tais concessões estão atreladas à especificidade de situações normalmente coincidentes com a irregularidade fundiária, ainda que possa ser diferente nos casos das cessões de áreas privadas.

Outra questão atinente à função social trata de mudar o discurso corrente sobre a irregularidade urbana vinculada às faixas de renda mais pobres, a fim de que se compreendam as diversas faces desse fenômeno. Mais do que isso, perceber que existe um componente importante nessa “irregularidade” é fundamental. Se a irregularidade da terra e da construção na classe mais pobre é mais evidente, ao mesmo tempo ela não se configura como ilicitude, pois ambas são significativas da falta de outra alternativa; logo, aqui, não seria possível identificar uma necessidade. Em relação às classes mais abastadas, ocorre o exato inverso, pois, diante de alternativas interessantes de ocupação e construção, elas optam pela irregularidade; agem, portanto, ilicitamente, como já foi apontado. João Whitaker Ferreira assinala as faces dessas formas de ocupação.

[...] Mas a ocupação indevida também afeta as áreas mais ricas, nas quais existem leis e regulação urbanística em muito maior número. Áreas litorâneas preservadas são ocupadas por grandes empreendimentos hoteleiros, encostas íngremes frente ao mar recebem mansões, bairros inteiros de sobrados habitacionais são verticalizados da noite para o dia pela ação do mercado imobiliário [...]<sup>314</sup>

<sup>313</sup> Decreto-Lei n. 271 de 28 de fevereiro de 1967. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm). Acesso: 24/04/2012.

<sup>314</sup> FERREIRA, J. S. W. (coord.). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos.** São Paulo: LABHAB/FUPAM, 2012. p. 28.

Os programas de regularização fundiária, nas suas diferentes fases – plano, execução ou titulação – tornam evidente a inadequação de um modelo que, mais do que produzir desigualdade, tornou-se insustentável mesmo do ponto de vista da produção da “terra-mercadoria”. Assim, a regularização fundiária, ação complexa, de diferentes matizes, já traz em si a sua própria contradição, não se trata somente da pretensão de segurança jurídica às populações mais carentes, de garantias de reconhecimento e efetivação de direitos preexistentes, mas também de se providenciar maior controle formal e estatal sobre um bem que se mantém como objeto de intensa disputa e como símbolo da desigualdade: a terra.<sup>315</sup>

Dois casos concretos podem ilustrar esse argumento: (i) o da regularização fundiária de Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte; (ii) e o segundo, referente à dificuldade de se promover a provisão habitacional em Municípios do Estado do Piauí.

O primeiro caso explicita as dificuldades acerca da regularização fundiária dos municípios estudados, uma vez que cada cidade apresentou, de acordo com os

---

<sup>315</sup> Os estudos citados foram realizados com base nos resultados de trabalhos realizados pela consultoria, Ambiens Sociedade Cooperativa, no período de aproximadamente um ano e meio, a partir do acompanhamento da elaboração de planos de regularização fundiária realizados em onze Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte: Esmeraldas, Igarapé, Mateus Leme, São Joaquim de Bicas, Florestal, Juatuba, Capim Branco, Matozinhos, Jaboticatubas, Baldim e São José da Lapa. O trabalho consistiu, em síntese, na identificação de áreas irregulares com a indicação da espécie de irregularidade, o apontamento sobre as possibilidades ou a impossibilidade de regularizar as áreas identificadas, bem como pretendeu apontar as medidas para a resolução das questões verificadas, culminando na propositura da minuta de um projeto de lei, que apresentava como conteúdo geral um zoneamento específico para o tratamento da regularização fundiária e as ações direcionadas à sua respectiva execução. A elaboração do plano foi acompanhada pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU –, órgão proponente e executor das ações relativas à política pública estadual de regularização fundiária. Além do acompanhamento institucional do governo do Estado, todos os municípios, ainda que de modos diferentes, com a participação dos Poderes Executivo e Legislativo, realizaram suas respectivas contribuições, e a população, especialmente aquela destinatária da política de regularização, participou em vários momentos na preparação do plano, trazendo informações e construindo as possíveis alternativas para a regularização das áreas. Da mesma forma, foi possível observar a presença de representantes do setor imobiliário que, em alguns municípios, participaram ativamente das reuniões públicas. A leitura proposta, ainda que apresente especificidades contidas na realidade de cada Município, pretendeu abarcar questões que têm características estruturais que, tanto na esfera institucional como do ponto de vista das relações concretas socioeconômicas e de poder que se estabelecem no território, podem ser comumente verificadas em todas as regiões brasileiras. Sem pretender esgotar o tema que, como se verificará, assume novos contornos refletidos na produção legislativa mais contemporânea e na execução de programas voltados à identificação e ao levantamento do montante de áreas consideradas como “irregulares”, buscou-se evidenciar alguns dos nós que permanecem associados à ideia de irregularidade e informalidade fundiária e às novas questões significativas que operaram mudanças na lógica proprietária-patrimonialista que permitiram, mais do que a regularização em si, neste momento, a possibilidade de se questionar o modelo fundiário implantado no Brasil e que, por sua vez, publicizaram problemas antes arrefecidos no cenário nacional, mas manifestos na vida cotidiana das populações em situação de risco ou mais vulneráveis ao poderio político-econômico das instâncias locais e externas. **AMBIENS SOCIEDADE COOPERATIVA. Regularização Fundiária da Região Metropolitana de Belo Horizonte.** Curitiba, 2010.

relatórios, particularidades em relação as espécies de irregularidade. Além disso, os poderes e agentes intervenientes, bem como os limites das instâncias burocráticas estatais se revelaram importantes fontes de produção de irregularidades, demonstrando a responsabilidade, omissão ou por vezes a ausência do Estado nos municípios. Por fim, o histórico das apropriações, consideradas as particularidades da ocupação de cada território e as coincidências entre os problemas enfrentados com o rótulo da irregularidade foram objeto de observação.

No caso do Plano de Habitação do Estado do Piauí, a discussão entre regularização fundiária e provisão habitacional e a articulação entre as esferas de governo deram o tom dos estudos.

Por fim, importa dizer que as ações dos dois estudos estão ambientadas em diferentes regiões do país, mas que são significativas do conjunto de ação governamentais que vem sendo realizadas nos últimos anos. Considera-se assim, que fazem parte do rol das políticas públicas habitacionais empreendidas pelo governo federal e executadas pelos estados.

Importante ressaltar que a regularização fundiária é considerada medida curativa, pois atua sobre áreas já ocupadas e consolidadas, o que significa dizer sobre áreas onde se reconhece a posse dos ocupantes como legítima e passível de ser conhecida pelo Estado; nesse caso, a coincidência entre tempos é maior. As pessoas já utilizam o bem, portanto, em regra, o bem já cumpre a sua função social, ainda que de modo precário, pois tal utilização não é segura do ponto de vista do direito e, porque, em grande parte dos casos, o aproveitamento não condiz com o conjunto de questões que informa o direito à moradia (localização, infraestrutura e serviços etc.).

Da observação, dentre outras questões, destaca-se a naturalização dos despejos da população de baixa renda, realizados pelos agentes públicos, intervenientes no processo de regularização de áreas nos municípios. Para conter os despejos, o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades sugeriram a inserção de instâncias de mediação de conflitos<sup>316</sup> nas legislações municipais e nos

---

<sup>316</sup> A medida referida está estabelecida em norma expedida pelo Conselho das Cidades.

órgãos públicos. Tal medida não foi reproduzida nas legislações municipais de regularização fundiária dos casos estudados.<sup>317</sup>

A regularização fundiária de loteamentos e condomínios fechados, ocupados por população de média e alta renda, situados em áreas com características rurais, distantes, em geral, das áreas urbanizadas dos municípios não foi formalizada, por evidente desacordo com as previsões da legislação de parcelamento do solo federal. Esse fato evidencia que o registro de terras no Brasil é absolutamente precário e que a irregularidade está presente em todas as faixas de renda, mas que os motivos que levam à irregularidade e os efeitos da irregularidade são sentidos de modo completamente diferente pelas diferentes classes.

No caso da irregularidade fundiária das populações mais abastadas, o que se pôde observar foi, em primeiro lugar, a implementação de condomínios ou loteamentos fechados sem a doação obrigatória de áreas públicas para os municípios. Isso significou a impossibilidade de o Município dispor de áreas para concentrar equipamentos e serviços públicos para a população local. Não tendo ocorrido a doação, os municípios se vem obrigados a lançar mão do instituto da desapropriação. Nesse caso, verificou-se a privatização de espaços públicos no interior de tais parcelamentos e o ônus para o Poder Público da desapropriação de áreas que, em tese, deveriam fazer parte de seu patrimônio sem qualquer necessidade de pagamento.

Em segundo lugar pôde-se verificar o benefício privado do parcelamento de áreas distantes em que o ônus do investimento em infraestrutura e sua manutenção fica a cargo do poder público municipal. No caso descrito, o poder público pode arcar duplamente com os prejuízos do parcelamento que apenas traz benefícios ao proprietário. A proposta de regularização visava assumir o fato ilícito já consumado, mediante compensação dos danos e prejuízos causados ao Poder Público.

Nos casos apresentados de regularização de áreas com população de média e alta renda não se tratou de despejo, de remoção ou de demolição de bens, pois a “propriedade” pertencia aos moradores, loteadores ou incorporadores e, ainda que o ônus para o Município pudesse superar o de outras situações em que houvesse

---

<sup>317</sup> Os textos de lei dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, de Minas Gerais, realizados após a Resolução do Ministério das Cidades que prevê a resolução pacífica de conflitos fundiários, via mediação, não fazem alusão a essa medida.

ocupação irregular, a propriedade garantiria o direito de aproveitamento do bem, independentemente do descumprimento da lei.

Das situações apresentadas, pode-se inferir que: (i) o título de propriedade é relevante, mas, em determinados casos, mais importante do que a demonstração da titularidade é o poder que se exerce sobre as instituições e o Estado. Há presença de um privilégio, pois, da transferência do ônus da investigação e da comprovação da irregularidade, o agente causador da ilicitude demonstra que o poder de determinados agentes historicamente beneficiados, transcende as mudanças legislativas e o próprio interesse mais imediato do Estado em realizar a sua própria política; (ii) o direito à moradia pode ser relativizado se o Estado estiver diante do possível cometimento de uma irregularidade por pessoa de baixa renda sem disponibilidade de recurso para adquirir moradia formal ou de pessoa de alta renda, consciente da sua prática ilícita. Verificou-se que a pretensão de moradia, a tentativa de morar em algum lugar, ainda que lugar caracterizado como abandonado, pode ser compreendida como ato ilícito e pode, pelo juízo do representante do Poder Executivo, sofrer medida coercitiva imediata, caso em que o poder de polícia é exercido mais violentamente e a ocupação de terra pela população de baixa renda pode ser criminalizada; (iii) a retórica do discurso da valorização da posse somente é válida para aqueles que consigam comprovar que a sua posse é legítima, e a comprovação desta questão demanda, no mínimo, conhecimento necessário para apontar os fundamentos dessa posse e recursos para pleitear tal direito em juízo; (iv) sempre que a propriedade e a renda estiverem aliadas, considerada a experiência investigada, a medida “punitiva” não é exatamente coercitiva, mas, ao contrário, de preferência e no máximo, é compensatória.

Outros aspectos observados que puderam ser observados dizem respeito aos sujeitos intervenientes no processo de aquisição ou de formalização da terra. A Igreja foi citada inúmeras vezes na condição de proprietária de terras nos Municípios, bem como o poder dos cartórios e registros. A precariedade das condições e os limites tecnológicos também puderam ser observados em todos os Municípios estudados. O Município de Baldim chamou mais a atenção porque a cartografia existente, bem como toda a legislação municipal, está registrada à mão. Nenhum material está digitalizado. Em alguns Municípios, os registros de imóveis passam pela mesma situação e, em casos mais agudos, parte considerável dos registros está na Igreja ou já não existe.

Diante desse quadro, as aproximações e distâncias de tempo no cumprimento da função social são absolutamente diversas. É inegável que a garantia da posse sobre áreas públicas ou privadas beneficiaria ou permitiria de modo mais efetivo às populações de baixa renda mais fácil acesso ao direito de morar. Ao contrário, os casos de ocupação irregular da terra pela população de mais alta renda, se constituem no próprio descumprimento da função social, o que significaria dizer que a legitimação da posse funciona no exato contrário do efeito que tem para a população carente de moradia.

Pela leitura realizada no Plano de Habitação de Interesse Social do Estado do Piauí<sup>318</sup>, outras questões chamaram a atenção. A liberação de recursos públicos para a construção de novas unidades habitacionais, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, é realizada mediante a comprovação da titularidade e do registro dos terrenos<sup>319</sup> que servirão aos empreendimentos habitacionais. De acordo com informações prestadas por técnicos da Agência de Desenvolvimento Habitacional do Estado do Piauí, alguns municípios do Estado não apresentam nenhum registro oficial sobre as terras que compõem os seus territórios. Essa situação dificulta a destinação de recursos públicos para esses municípios, em virtude da "informalidade" das posses.

Em relação às áreas registradas voltadas aos programas habitacionais aparecem outra espécie de problema. Em reportagem realizada no ano de 2010 com o então diretor-geral da Agência de Desenvolvimento Habitacional do Piauí, a própria assessoria da Agência noticiava que “na opinião do diretor-geral da ADH, Marcelino Fonteles, o Residencial Jacinta Andrade é um conjunto que vai gerar economia própria. Só dez cidades do Piauí tem uma população acima de 20 mil pessoas, público beneficiário do empreendimento”. O Conjunto Habitacional referido apresenta como meta a construção de 4.300 casas e está localizado a 7 km do final da malha urbana da cidade de Teresina. Ainda, as casas tem padrão construtivo e arquitetônico similar, tal qual o padrão de política habitacional adotado na década de sessenta.

---

<sup>318</sup> AMBIENS SOCIEDADE COOPERATIVA. **Plano de Habitação de Interesse Social do Estado do Piauí**. Curitiba, 2010.

<sup>319</sup> As informações acerca dos requisitos mínimos para a participação nos programas habitacionais pode ser encontrada na cartilha produzida pela Caixa. O Banco opera os recursos públicos referentes ao Programa MCMV. Disponível em: <[http://www1.caixa.gov.br/popup/home/popup\\_home\\_9.asp](http://www1.caixa.gov.br/popup/home/popup_home_9.asp)> Acesso em: 20 de novembro de 2011.

Tratando de área ocupada consolidada, a Vila Irmã Dulce é uma das ocupações mais emblemáticas do município de Teresina. A área corresponde a uma gleba de terra de 145 hectares e a população vive no local há mais dez anos.<sup>320</sup> Foram várias as tentativas de despejo que corresponderam a inúmeras formas de resistência. A Caixa, nesse caso, não permite a disponibilização de recursos para a construção e melhoria das casas na área, em virtude da ausência dos títulos de propriedade.

A contradição da política consiste na comparação entre os dois casos. O Estado está construindo uma cidade nova para abrigar a população demandante de moradia. Essa terra tinha registro, o que permitiu a compra da área e a destinação de vultosos recursos para a sua implementação. No segundo caso, a população já ocupa a área, mas, em virtude da ausência de registros de propriedade, o próprio Estado, na figura de seu agente operador, impede a manutenção das pessoas na terra e a melhoria da área, condenando-as a permanente vulnerabilidade quanto aos despejos e a precariedade das habitações e do entorno.

Essas formas paradoxais de atuar demonstram a fragilidade da política pública diante de um contexto complexo e pluridimensional. A reflexão sobre a qualidade das ações implementadas e dos fundamentos que indicam a utilização de instrumentos e seus respectivos efeitos, permite a compreensão de alguns dos nós relativos ao direito e às possíveis manifestações de seus desenlaces.

A função social da propriedade, mesmo diante de todos os instrumentos definidos no pós-Constituição de 1988, evidentemente não significou a superação da categoria propriedade. A efetividade do princípio inúmeras vezes colocada à prova demonstra que, nas mais diversas controvérsias que surgem em torno do assunto, são significativos os limites à tutela da posse ocupação-uso para a moradia da população de baixa renda. Em contrapartida, quando se trata do descumprimento da função social da propriedade pelas populações de média e alta renda, os proprietários se valem da morosidade do Poder Público na aplicação dos instrumentos e de sua formalidade para

---

<sup>320</sup> “Com 13 anos de existência e uma área de 145 hectares, a Vila Irmã Dulce enfrenta graves problemas com a regularização fundiária. Hoje, sem o documento de posse da terra, nenhum contrato de habitação de interesse social será assinado com a Caixa. A medida adotada pelo Governo Federal tem preocupado o diretor geral da Agência de Desenvolvimento Habitacional (ADH), Gilberto Medeiros, que propôs à comunidade da Vila Irmã Dulce uma discussão mais ampla incluindo a Assembleia Legislativa, Prefeitura, Câmara Municipal e a comissão de moradores.” Disponível em: <http://www.adh.pi.gov.br/interna.php?id=367>. Acesso em: 25/11/2011.

manter as suas posses ilícitas e para a valorização imobiliária como medida especulativa de garantia de lucro sobre a terra.<sup>321</sup>

A política habitacional, mesmo ampliando as possibilidades de regularização fundiária, ainda demonstra o seu viés proprietário, tanto em relação à aquisição das novas unidades habitacionais como em relação às áreas já ocupadas. A propriedade individual e o contrato, concebidos tradicionalmente, continuam sendo elementos conformadores do modelo adotado, da lógica que privilegia o mercado.<sup>322</sup>

Se delineada como propósito a tentativa de aproximar os tempos da vida e do cumprimento da função social da terra, considerar na prática jurídica que o patrimônio só pode ser compreendido pelo seu viés patrimonial significa ignorar a pretensão constitucional de fazer valer o direito à moradia. Tal como propõe Luiz Edson Fachin, uma vez compreendida a moradia como direito fundamental, a sua leitura deve ser realizada a partir do viés existencial<sup>323</sup>; isso significa equalizar os tempos na ordem das garantias.

---

<sup>321</sup> A evidência desse fato pode ser demonstrada pela existência da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, realizada pela Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=139&Itemid=172](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=139&Itemid=172). Acesso em: 24/11/2011.

<sup>322</sup> Velhos métodos e novidades calcadas em teorias formuladas ainda sob os auspícios de leitura jurídico-econômica que dominaram o cenário do direito “como um método de avaliação e interpretação de regras jurídicas”, surgida em meados do século passado, principalmente a partir das construções de autores como Richard A. Posner e Ronald H. Coase, dentre outros, são objetos de explicações no território do Direito. De qualquer forma, compreende-se aqui, que a formulação de tal teoria, ainda que possa ser forçosamente percebida na implementação das duas grandes políticas públicas de moradia ocorridas no país nos últimos cinquenta anos, só faz mascarar aquilo que autores como Paul Singer e Lucio Kowarick já explicitaram como necessidade constante do sistema capitalista. Sobre a análise econômica do direito ou *Law and Economics* (LAE) (aqui não importa as distinções normalmente pretendida pelos autores, uma vez que se reconhece bases fundantes similares entre essas duas expressões), ver o texto de Paulo Nalin. NALIN, P. **O contrato entre o social e o econômico. Texto da Disciplina Novos Paradigmas do Direito Civil**. Curitiba: Programa de Pós-graduação em Direito UFPR, 2010. p. 01.

<sup>323</sup> FACHIN, L. E. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

## 5 DIREITO DE MORAR: EXPRESSÕES DO COLETIVO

### 5.1 DESCONTINUIDADES DA ORDEM PRIVATISTA

No percurso das formas de apropriação de bens, reuniram-se as inúmeras possibilidades de contraposição ou de coexistência de formatos e substâncias, subordinadas, mas existentes e resistentes a uma ordem que pretenderia comportar apenas a leitura individual-privatista esboçada tão claramente na codificação de 1916.

O sistema proprietário que se tornaria hegemônico do ponto de vista da relação de subordinação aplicada aos outros modos de realizar a manutenção da vida, de fato, provocou a agudização da separação das existências. De um lado os proprietários e de outro todo o restante da população. Sem pretensões de aproximação, mas com a necessidade de responder aos fervores da massa despossuída, medidas paliativas criaram a abstração passível de gerar a confraria dos proprietários. A casa própria, símbolo da segurança, desarmaria ou pelo menos minimizaria os ânimos de confrontação com os verdadeiros proprietários e com sistema político-econômico estabelecido.

Pois bem, se o discurso significou certo apaziguamento, o Estado deveria concretamente apresentar alguma resposta que fornecesse no mínimo a esperança individual na mudança de status. Nesse sentido, se a via do Poder Executivo respondeu de certo modo, é certo que no âmbito do Poder Judiciário a resposta foi mais lenta. Apegado ao formalismo jurídico vigilante da manutenção da ordem proprietária, a legislação e a interpretação tendentes a assegurar as diferenças entre classes fizeram história no país.

Nessa disposição patrimonialista também não cabia outra solução que não fosse a resolução de questões individuais. Por certo, atomizar o sujeito, deslocando-o de todo e qualquer vínculo se afigurava como a melhor forma de fragilizar a sua relação com o proprietário e com o Estado. O sujeito só teria que pleitear a garantia de seus direitos por si e, mais do que isso, dentro das suas possibilidades. A conveniência da ordem proprietária não sugeria a formação de coletivos ou o reconhecimento desses. As possibilidades de reconhecimento de quaisquer

coletivos e de qualquer demanda coletivizada somente seria objeto de apreciação pelas instituições do ponto de vista da resposta repressiva-ostensiva ou coercitiva objetivada no "poder de polícia" exercido pelo Estado.

Tudo isso não se fez sem que certas discontinuidades se apresentassem como óbices à pretensão totalizante. Nas entrelinhas da legislação que revigorou a ordem proprietária estabelecida em 1850, com a Lei de Terras, podem ser observadas as tentativas de aprisionar o sujeito de direito na sua redoma, ainda que premidas as possibilidades de vinculação com outros sujeitos.

Ao observar a codificação de 1916 é possível verificar que o legislador previu, naquele momento, a possibilidade de um bem ou patrimônio pertencerem a mais de um indivíduo sem que essa situação fosse configurada como impossível ou estivesse definida dentre as espécies de ilicitudes previstas na legislação. Assim, ainda que em regra, indesejados os regimes de comunhão, tal possibilidade se afiguraria necessária, pelo menos em determinados casos.

Do casamento com os regimes de bens referentes à comunhão, do espólio, das pessoas jurídicas, sociedades ou associações, ou do condomínio geral, em todas essas situações de garantia de compartilhamento e (ou) de administração dos bens em comum, seria e ainda é possível a identificação dos respectivos quinhões tornados viáveis pela garantia de divisão econômica de bens mantidos sob o domínio comum de particulares.

Com base na possibilidade de alienação e com a divisão econômica dos bens, viabilizadas nas frações ideais somente possíveis e determináveis via abstração consentida pela via da propriedade privada, mesmo bens sem características passíveis de divisão, portanto, indivisíveis, tornaram-se repartíveis não pelas suas características, mas pela sua condição de bens de troca valorados ou "traduzidos" em mercadorias apreciadas monetariamente.

Não se tratou em tempo algum das possibilidades de uso e ocupação do solo ou de zoneamento de áreas coletivas, o que significa dizer, voltadas ao uso de características diferentes daquelas comumente orientadas às resoluções de questões individuais tal como as legislações de parcelamento do solo definiram em regra. Assim, uma coisa era se tratar de bens públicos outra, bastante diferente, era tratar de bens coletivos ou de apropriações coletivas.

A pretensão geral das leis de terras esteve voltada a divisão, a definição de unidades, a busca da individualização e, como se pôde observar, a própria

construção do direito mais coletivo dos direitos privados, o condomínio geral, esteve e está voltada à dissolução de pretensões coletivistas.

As mudanças de contexto e da realidade não foram suficientes ao estabelecimento de mudanças radicais na esfera do direito e implicaram, na maior parte das vezes, na releitura de questões legislativas.<sup>324</sup> Nesse sentido, cabe referência à descrição de Gustavo Tepedino, sobre as bases da legislação civil

O Código Civil de 1916, bem se sabe, é fruto da doutrina individualista e voluntarista que, consagrada pelo Código de Napoleão é incorporada pelas codificações posteriores, inspiraram o legislador quando, na virada do século, redigiu o nosso primeiro Código Civil. Aquela altura, o valor fundamental era o indivíduo. O direito privado tratava de regular, do ponto de vista formal, a atuação dos sujeitos de direito, notadamente o contratante e o proprietário, os quais, por sua vez, a nada aspiravam senão ao aniquilamento de todos os privilégios feudais: poder contratar, fazer circular as riquezas, adquirir bens como expansão da própria inteligência e personalidade, sem restrições ou entraves legais. Eis aí a filosofia do século XIX que marcou a elaboração do tecido normativo consubstanciado no Código Civil de 1916.<sup>325</sup>

Uma vez estabelecidas as premissas do Código anterior, é possível entender o sentido da crítica da legislação atual, que, como afirmou Luiz Edson Fachin, manteve os elementos constituintes da configuração tradicional da relação jurídica que tem no “indivíduo patrimonial”, ainda, o centro de suas preocupações, mesmo que possam ser observadas algumas importantes alterações.<sup>326</sup>

Assim, a trajetória individualista também do Novo Código Civil, pode ser observada, por exemplo, na resistência do legislador em conceber direitos coletivos como meios interessantes e importantes de constituição e manutenção de grupos, comunidades ou quaisquer outros coletivos.

Pode-se perceber com essa citação que os institutos de cunho coletivo são, em grande medida, senão expressamente proibidos, no mínimo sua utilização ou manutenção é desestimulada. Isso ocorre, como explica Orlando Gomes, porque o legislador entende que a manutenção de coisa comum é socialmente inconveniente e que a divisão de bens comuns “evita as desinteligências e os conflitos que provoca”.<sup>327</sup>

---

<sup>324</sup> Ainda que, como se verá a seguir, no item 4.2, a criação de novos institutos próprios a inserir a coletivização como possibilidade jurídica tenha sido implementada.

<sup>325</sup> TEPEDINO, G. **Temas de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 02.

<sup>326</sup> FACHIN, L. E. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 79.

<sup>327</sup> GOMES, O. **Direito Civil: Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 244.

Pois bem, no rol das coletivizações jurídicas, algumas expressões de caráter coletivo ou individual no direito privado foram afirmadas. A cooperativa, a associação e o condomínio geral compuseram o ementário das organizações juridicamente reconhecidas que pressupunham alguma intencionalidade coletivista. É certo que nem todas as cooperativas, associações ou condomínios foram formados com essa característica, a não ser formalmente. Mas é possível afirmar que tais institutos permitiram na ordem jurídica alguma formalidade que implicava fossem mantidas algumas relações que fugissem das características mais tradicionais da individualização.

Todas essas manifestações jurídicas foram aproveitadas de alguma forma, nas construções formais que perseguissem certo reconhecimento de pleitos coletivos.

Do ponto de vista das cooperativas, as organizações assim formalizadas vão sofrer o mesmo tratamento ambíguo dos institutos que apresentam viés coletivista. Nesses casos ora o legislador indica a possibilidade de sua existência, inclusive se obrigando (por certo respeito à autonomia privada) a permitir essa hipótese, ora criando dificuldades para sua existência ou estimulando a sua extinção e a adoção de outras formas de organização ou a manutenção de relações e de bens de caráter individualista.

Sem dúvida, não é fácil caminhar por terreno pouco explorado, se considerado o histórico da nossa legislação nesse sentido. Mas, ao mesmo tempo, não é possível ignorar a pluralidade de meios para se concretizar desejos e interesses legítimos muitas vezes já concretizados na realidade e não formalizados pela ausência de mecanismos jurídicos ou pela interferência de instrumentos existentes. Foi essa dificuldade que o legislador não permitiu superar. Isso é possível perceber pela dificuldade de se identificar pela legislação as características das cooperativas, de se legitimar a ação das associações e, por fim, de se compreender o que se pretendia com o condomínio geral, como se pode depreender da leitura do Código Civil de 2002 – Lei Federal n. 10406/2002 – na redação referente às possibilidades de extinção dos condomínios gerais<sup>328</sup>.

---

<sup>328</sup> Cabe lembrar que os condomínios gerais se diferem dos condomínios edilícios porque enquanto o primeiro somente ocorre com a verificação de um patrimônio todo coletivizado, o segundo se perfaz na soma de um condomínio geral indivisível (parte comum) e na especificação da parte individual.

Art. 1.320. A todo tempo será lícito ao condômino exigir a divisão da coisa comum, respondendo o quinhão de cada um pela sua parte nas despesas da divisão.

§ 1º Podem os condôminos acordar que fique indivisa a coisa comum por prazo não maior de cinco anos, suscetível de prorrogação ulterior.

§ 2º Não poderá exceder de cinco anos a indivisão estabelecida pelo doador ou pelo testador.

§ 3º A requerimento de qualquer interessado e se graves razões o aconselharem, pode o juiz determinar a divisão da coisa comum antes do prazo.

Assim, a redação do artigo confirma a prevalência do interesse individual sobre o interesse coletivo. Entre a vontade de manter o patrimônio coletivizado e a vontade individual de se promover a individualização do bem ou patrimônio, a prevalência será desta segunda. Ainda, o legislador estabelece um prazo de possível comunhão harmônica de interesses, cinco anos. O tempo estabelecido trata evidentemente de mera convenção, uma vez que nenhuma justificativa plausível se apresenta para o término da apropriação coletiva dos bens.

O condomínio edilício resolveria, em parte, as pretensões do legislador, estabelecendo a quota ou fração individualizável de cada proprietário, de modo a somente manter coletivizada a parte estritamente necessária para o aproveitamento de cada um dos proprietários. Nessa lógica, os condomínios edifícios, horizontais e verticais, se constituíram em uma das maiores faces contemporâneas da atomização. A conformação de suas existências se dá na exata medida da negação com o outro. A busca incessante é de se proteger da convivência pública. E o que poderia significar um pouco de coletivização é nada mais que a "necessidade" de se garantir certa convivência higienizada entre iguais.

Mesmo diante das proposições individualizantes do direito, e das pretensões de dizer a realidade, o que se opera na prática ultrapassa em muito limites estritos do que pode ser percebido e apreendido pelo direito.

Nas concretas relações da vida, muitas são as espécies e níveis de coletivização, o que importa dizer que não há um modelo necessariamente a ser seguido. Para respeitar, por um lado, relações sociais fundadas em vínculos mais estreitos de compartilhamento das várias esferas da vida, em que os sentidos de pertencimento estão associados ao conjunto conformador do espaço, compreendidas como elemento essencial a terra e a forma de aproveitar, construir e produzir vida sobre ela e, por outro lado, de modo menos denso, em ambientes mais urbanizados, procurar mais garantias de tutela de direitos, ainda que aproveitados

em âmbito mais individualizado, mas com nuances de coletivização, o que passa é que, mesmo diante de toda carga individualista do direito, é possível, minimizar o impacto relativo à desigualdade de condições entre o indivíduo, o mercado e a institucionalidade estatal. As aproximações de interesses, de ideias, os vínculos e pertencimentos como ser organizado por vias coletivas, desde que isso seja demandado por aqueles que entendem que o acesso ao direito e a sua realização podem ser melhor sustentados numa ordem que pretende o compartilhamento de vida ou de interesses.

A comunidade, a cooperativa, a associação, o movimento social, o grupo, o condomínio, enfim, a diversidade de coletivos é compreendida como legítima a pleitear tutelas que conferem essa apreensão de realidade pelo direito, o que significa dizer uma percepção não fragmentária, composta de pedaços, de quinhões, quotas ou frações, mas, de fato, complexa e potente, no sentido de alterar, pelo menos em certa medida, as relações tradicionalmente estabelecidas com base nos vínculos formais individualizados em que a correlação de forças, indivíduo-mercado-Estado, implica, em regra, a total submissão do primeiro às imposições dos demais.

Para que essa situação não signifique fragilidade total do sujeito perante a estrutura que o cerca de inseguranças, uma vez que a sua condição de afiançar à moradia é praticamente insignificante, a análise do cooperativismo habitacional e de seus desdobramentos na garantia do direito à moradia e na gestão coletiva da propriedade, considerando os fundamentos e mecanismos jurídicos que regem a titularidade de bens e, como estes se conformam ou se transformam nos delineamentos contemporâneos da política habitacional brasileira, pode apontar alguma possibilidade de manutenção de vínculos preexistentes de comunidades ou grupos sociais com identidades próprias, bem como podem partir da mera identificação de interesses comuns de grupos que não compartilharam o espaço da moradia anteriormente, mas que conseguem, por outros meios, construir laços que permitam certa coletivização.

A apresentação dessa possibilidade não parte de uma ideia de coletivização pura, utópica, construída com base em uma sociedade idealmente imaginada, tal como aquelas defendidas pelos socialistas utópicos, em determinado momento da história, mas, ao contrário, da proposta concreta apresentada pelos próprios movimentos sociais urbanos, que vislumbraram, nesta situação, certa segurança ao conjunto de demandantes por moradia que apresentam experiências próximas, às

vezes comuns, propondo a constituição de mecanismos públicos de realização desses intentos.

O Programa de Apoio às Cooperativas e Associações para a Provisão Habitacional para Famílias de Baixa Renda, mediante repasse de recursos oriundos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS<sup>329</sup> para as organizações coletivistas, associações e cooperativas, procedentes dos próprios demandantes da provisão de moradia apresenta, em certa medida, esse caráter.

Na esteira dos apontamentos apresentados, todo o percurso do trabalho empreendido pelos movimentos sociais está permeado pela tensão entre o pressuposto da leitura individual do direito moderno – conformado na propriedade privada – e a dimensão coletiva que a cooperativa propõe.

Nesse sentido, a constituição de cooperativas habitacionais, no modelo de gestão coletiva das habitações por elas produzidas, traz para o direito, questões que ultrapassam a já propalada inadequação da Lei 5764 de 1971, para regular novo campo do cooperativismo no Brasil.

A proposta cooperativista de caráter coletivista permite, em termos diferentes daqueles estabelecidos pelas propostas de financiamento individual da casa própria, a definição de uma mercadoria diferente, de caráter essencial à existência humana<sup>330</sup> que opera o deslocamento do seu valor, de forma a privilegiar o valor de uso do bem, em detrimento do seu valor de troca. Isso porque as habitações produzidas não se destinam à circulação no mercado, ainda que possam ser objeto de troca.

Outro ponto concernente ao objetivo proposto pelas organizações diz respeito ao atingimento direto ao núcleo da concepção moderna do direito de propriedade, quando alia à questão da moradia a ideia de gestão coletivista, uma vez que o caráter que assume esta espécie de propriedade intervém no poder mais relevante para a verificação da titularidade de bens; em outros termos atinge diretamente o poder de disposição do proprietário sobre o bem. Em torno desse poder é que se

---

<sup>329</sup> O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS foi instituído pela Lei nº 11.124/2006 que define os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS.

<sup>330</sup> Quanto a este aspecto relativo ao direito à moradia, parte-se aqui da leitura de patrimônio embasada na obra de Luiz Edson Fachin, que compreende patrimônio mínimo como “uma titularidade geral sobre bens ou coisas, não necessariamente fundada na apropriação formal ou registral como tradicionalmente prevista nas codificações civis” e, ainda, que à proteção de um patrimônio mínimo, “põe em primeiro plano a pessoa e suas necessidades fundamentais, [...]”.FACHIN, L. E. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 03-04, 11-12.

unificam os demais poderes do proprietário e se qualificam a propriedade, sua unidade e seu caráter absoluto.

Assim, é na possibilidade de avanço e na compreensão sobre os limites do acolhimento da politização da discussão proposta pelos movimentos sociais sobre a política habitacional e sobre a habitação como bem de uso, que se permite, em certa medida, atingir o conteúdo do direito de propriedade e a possibilidade de se construir, com base em dados da realidade e no seu reflexo em algumas mudanças no direito, a coletivização de meios e de uso de bens que signifiquem a concretude do direito à moradia, nos moldes apontados pelas próprias organizações e movimentos sociais que protagonizam os debates em torno da efetivação deste direito.

Também, há necessidade de se reconhecer que esse modelo coexiste com as demais formas de financiamento habitacional, tendo em vista que a criação de cooperativas habitacionais não se vislumbra, evidentemente, como a única possibilidade de adesão à política habitacional, mas, apenas, que esta difere das demais pela sua origem e pelo seu conteúdo. Mesmo aqui a regra de aquisição de moradia via financiamento continua a existir, ainda que em outros moldes, diferentes daqueles estabelecidos na esfera individual.

A partir dessa ideia, a problemática que orienta a investigação sobre a viabilidade da proposta cooperativista se constitui a partir de alguns aspectos significativos da necessidade de superação ou, no mínimo, de enfrentamento da ideia de patrimônio tradicionalmente concebida, dentre eles: a fundação do cooperativismo, como instrumento coletivo de produção e consumo, de questionamento político ao modelo hegemônico de produção capitalista e a sua instalação e adaptação no Brasil, tendo em conta as diferentes vertentes assumidas, especialmente se considerada a regulação do cooperativismo habitacional no Sistema Financeiro de Habitação, no modelo de autofinanciamento de moradia e no contexto atual do tratamento da política habitacional.

Sem pretender esgotar as questões referentes à instalação de um modelo diferente de política habitacional, é necessário compreender questões presentes nas escolhas e nas condições objetivas de instauração de uma base coletivista, que pode ter por instrumento a cooperativa, ainda que, como instrumento, outras possibilidades possam ser desenhadas e construídas.

A origem da cooperativa se apresentou concomitantemente sob duas formas: negação, porque pretendia negar a totalidade de um sistema de dominação que se impunha, constituindo-se como um contraponto à situação existente; e afirmação, porque objetivava transformar esse sistema, tendo por princípio a socialização dos bens produzidos por seus produtores, por meio de uma ação concreta propositiva.

Essa reação dos trabalhadores provocada pelo descontentamento relativo às condições materiais e sociais promovidas pelo capitalismo, apesar de se manifestar muitas vezes apenas pontualmente, não chegando a abalar a estrutura do modo de produção capitalista, moveu-se como contradição gerada pelo próprio sistema. E, nessa condição, como tantos outros meios de resistência ao modo de produção vigente, o cooperativismo foi considerado inicialmente como uma tentativa de ruptura ao modelo hegemônico instaurado.<sup>331</sup>

Mas é importante ressaltar que a organização e a execução de trabalhos em cooperação não coincidem com o início do modo de produção capitalista, e mesmo as formas de cooperação contextualizadas neste período histórico foram concretizadas em diferentes perspectivas.

O cooperativismo “moderno” estabeleceu a cooperação como uma forma de sociabilidade em que os trabalhadores, voluntária e conscientemente, criavam associações de trabalho para a gestão e apropriação de bens de forma coletiva, tendo em vista as condições objetivas dos trabalhadores em meio à Revolução Industrial.

As descobertas decisivas ligadas ao desenvolvimento da indústria têxtil, a invenção da máquina a vapor, operam uma transformação da sociedade burguesa. O surto do maquinismo e da grande indústria resulta na constituição de um proletariado industrial, em fenômenos de urbanização originais – crescimento das grandes cidades tentaculares -, na bipolarização da sociedade.<sup>332</sup>

As modificações ocorridas na forma de produção tiveram como consequências a transformação da sociedade em todas as esferas: econômica, social e política. Nesse sentido, como afirma Russ, “a nascente teoria socialista descobre sua lógica interna nas crises que sacodem a antiga sociedade, durante a primeira metade do século XIX.”<sup>333</sup> E, apesar das grandes diferenças que marcaram as trajetórias das teorias elaboradas

---

<sup>331</sup> O histórico do cooperativismo na fase da Revolução Industrial pode ser lido a partir dos relatos e considerações desenvolvidas por Paul Singer. SINGER, P. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

<sup>332</sup> RUSS, J. **O socialismo utópico**. São Paulo: Martins Fontes, 1991. p. 08.

<sup>333</sup> *Ibid.*, p. 14.

pelos socialistas utópicos, no que se refere às cooperativas, alguns pontos comuns identificam a história das proposições desses pensadores.

O marco principal de convergência das teorias estava na modificação da organização do trabalho. Neste prisma, os dois elementos estruturais do capitalismo deveriam ser eliminados: a propriedade privada, principalmente aquela relativa aos meios de produção, e a apropriação pelo capitalista do excedente produzido pelo trabalhador. Russ demonstra a preocupação de um socialista utópico da época, Proudhon, que afirmava: “terra, instrumentos e capitais não produzem nada por si mesmos. Portanto, o proprietário se faz pagar por uma coisa imaginária, por uma pura irreabilidade. Recebe tudo em troca de um objeto inerte, de uma matéria sem vida nela mesma”.<sup>334</sup>

Com base nessa orientação político-discursiva e na necessidade de melhorar as condições de trabalho e de manutenção de vida, inúmeros trabalhadores e intelectuais da época<sup>335</sup> experimentaram modelos de organizações coletivistas.

No Brasil, com o advento da Lei 5764 de 1971 surgiu um cooperativismo com outra feição. Aqui, o cooperativismo foi estabelecido como forma de organizar o capital no modelo agroexportador e possibilitar a criação de cooperativas assemelhadas com empresas tradicionais. Outros modelos de cooperação, ainda que existentes, não se apresentaram como expressivos durante a implantação do modelo cooperativista brasileiro.

Esse mesmo modelo foi aproveitado pelas cooperativas habitacionais, ainda que estas não objetivassem atingir lucratividade, mas apenas possibilitassem meios para o autofinanciamento de moradias, principalmente para a população de classe média.

O cooperativismo habitacional esteve presente no período anterior ao do Sistema Financeiro de Habitação e foi posteriormente incorporado como um programa no rol das possibilidades de financiamento da casa própria, pelo advento da Lei 4380/64 que criou o Programa de Cooperativas Habitacionais.

Em 1966, o Decreto n. 58.377 viria a criar o Plano de Financiamento de Cooperativas Operárias. O plano não operou com grande êxito e acabou por deslocar os recursos para classe de maior poder aquisitivo.

<sup>334</sup> RUSS, J. **O socialismo utópico**. São Paulo: Martins Fontes, 1991. p. 125.

<sup>335</sup> Um exemplo de constituição de organização coletivista foi o implementado por Robert Owen. O movimento que se seguiu a ele foi denominado de “owentismo” e, de acordo com Hobsbawm, antes de ser entendido como socialista foi descrito como a “sociedade da cooperação”. HOBBSAWN, E. Marx, Engels e o socialismo pré-marxiano. In: HOBBSAWN, E. (org.) **História do marxismo: o marxismo no tempo de Marx**. V. 1. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

Extinto o Banco Nacional de Habitação em 1986, as cooperativas habitacionais deixaram de fazer parte do grupo de agentes financeiros do Sistema Financeiro de Habitação – SFH em 1993, e, com as determinações da Instrução n. 1980, as cooperativas só voltam a se configurar como possibilidade de instrumento para o financiamento e a produção de moradias populares, com a entrada em vigor da Lei que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, no ano de 2008.

É nesse contexto, de pluralidade de cooperativismos que deve se dar a compreensão da inserção do instrumento coletivista em um direito de base individualista com pretensão de totalidade. Assim, o cooperativismo tomado na sua acepção inicial sequer foi assimilado pelo direito brasileiro. Isso significa que mesmo o instrumento que, em tese, deveria ser coletivo, ou que pretendia coletivizar os meios de produção e a apropriação de seus resultados foi transformado ou readequado para atender a um modelo de base individualista, assentado em um modo de produção capitalista.

Assim, a cooperação definida na Lei n. 5764 de 1971 - ainda que estabeleça certo grau de generalidade que permite, com adaptações na esfera informal, possibilidades de coletivização - em essência pode não diferir daquilo que o sistema capitalista já havia colocado em prática para aumentar a capacidade de produção e, conseqüentemente, a lucratividade.<sup>336</sup>

Diante desse conceito, o instrumento jurídico cooperativa deve ser identificado a partir do projeto político e da configuração interna que assume, o que significa dizer que os pressupostos da base teórica do cooperativismo podem ser verificados, basicamente, a partir da efetiva coletivização: (i) da posse e da propriedade dos meios e dos resultados da produção; e, (ii) pela forma de gestão compartilhada.

Para o direito brasileiro, porém, as práticas que colidem com estes pressupostos não implicam a impossibilidade de constituição jurídica de cooperativas, pois a mera divisão em quotas ou frações individuais que juntas formem um patrimônio de uma pessoa jurídica é suficiente para estabelecer uma sociedade de caráter cooperativista, ainda que seu projeto seja absolutamente individualista e que se constitua a partir do trinômio: autonomia privada, forma societária e apropriação de bens. Assim, há necessidade de se verificar de que cooperativismo se está tratando.

---

<sup>336</sup> Como se pode depreender da definição marxista de cooperação como “forma de trabalho em que muitos trabalham juntos, de acordo com um plano, no mesmo processo de produção ou em processos de produção diferentes, mas conexos” em MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. 20ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 378.

Por fim, a aproximação do debate entre o cooperativismo de base coletivista e o direito à moradia trata da análise do cooperativismo habitacional como forma de associação de esforços de indivíduos para além do mero autofinanciamento da casa própria, constante em políticas públicas já contempladas com o cooperativismo tradicional de base individualista, tal como ocorreu na proposta implementada pelo Sistema Financeiro de Habitação na década de 1960.

Assim, duas questões presentes na política habitacional tradicional podem, se considerado o cooperativismo de base coletivista, diferir do modelo inserido recentemente no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, (i) a habitação deslocada do lugar genérico de mercadoria, e (ii) a coletivização da produção e da gestão da propriedade habitacional.

A leitura das formas de cooperativismo e do modelo implantado no Brasil, levam à necessidade de se identificar um segundo aspecto que diz respeito à história da política habitacional brasileira e de sua adaptação aos moldes e conteúdos da segurança da propriedade privada. Não houve, durante parte considerável da legislação brasileira, delineamento ou instrumentalização de caráter coletivo para a implementação ou reconhecimento da posse ou da propriedade privada, de modo que qualquer forma cooperativista formal, em regra, seguiu os parâmetros individualistas fornecidos pela legislação cooperativista da década de 1970. Isso não significa dizer que modelos coletivistas não existissem, mas, aí então, sem as condicionantes da expressão jurídica das cooperativas.

Os movimentos de resistência a uma ordem que pretende a moradia somente como garantia de giro econômico e lucratividade para setores da construção civil e para o mercado financeiro são impulsionados a criar alternativas de maior segurança e condição de disputarem no âmbito do Estado os fundos públicos. Disputar o fundo público individualmente nas condições de atomização absoluta, significa enfrentar um contrato de financiamento que visa garantir a reapropriação pelo Estado, do bem objeto da política no caso de crise de empregabilidade, significa pagar um determinado bem com valor superior ao seu custo para garantir o *spread* dos bancos; significa a "grande" possibilidade de submeter a um financiamento realizado pela tabela SAC, SACRE ou Price; significa a completa impossibilidade de se garantir num prazo de quinze anos a capacidade de pagamento da dívida.

É evidente que não se quer dizer com isso que a cooperativa é "a" forma de solucionar a individualização dos problemas. Inclusive porque na própria forma

jurídica de cooperativa moram as suas contradições. A questão a ser compreendida é que formas de coletivização da moradia, sem que necessariamente a morada seja compartilhada, podem apresentar maior segurança aos demandantes de tal direito e, na esfera jurídica, a diferenciação entre a demanda individual e a demanda coletiva são respondidas de modos diferentes, em função da possibilidade de pressão exercida sobre o Poder Judiciário.<sup>337</sup>

## 5.2 MECANISMOS JURÍDICOS DE SATISFAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

A obsessão individualista que tomou o direito desde os primeiros tempos do garantismo proprietário pôde ser observada frequentemente nas disposições da codificação civil brasileira de 1916, mantidas, em alguma medida, no “Novo” Código Civil e em um conjunto de legislações esparsas.

O instrumental jurídico posto à disposição das questões referentes à moradia foi produzido, naquele e neste tempo, para resolver a ordem particularista, assumindo contornos de direito fundamental, e características de reconhecimentos de ordens coletivistas apenas muito mais recentemente. É nesse sentido que cabe o questionamento de Luiz Edson Fachin, *“es legítimo, por tanto, indagar si el ordenamiento jurídico ha respondido adecuadamente a las exigencias que nos imponen los hechos sociales”*.<sup>338</sup>

Para responder essa questão, consideradas as novas perspectiva da produção legislativa, ainda que lidas nos limites já expostos no Capítulo 3, a legislação infraconstitucional regulou instrumentos voltados a dar conta dos institutos da posse e da propriedade voltados à realização de interesses individuais para aqueles que pudessem expressar e reclamar na ordem jurídica-formal a realização de seus intentos.

Não se ignora a existência e a permanência de mecanismos tendentes a dar conta da velha proposta. Mas, ao mesmo tempo, é possível reconhecer algumas possibilidades, inclusive de brisas coletivistas que reconheceram a existência de

---

<sup>337</sup> Aqui não se ignora que a coletivização significa a garantia da moradia, do acesso à moradia ou da conferência de legitimidade do direito. Caso essa premissa fosse sempre verdadeira, não teriam ocorrido recentemente os despejos coletivos, como aconteceu, por exemplo com a comunidade moradora do Pinheirinho de São José dos Campos.

<sup>338</sup> FACHIN, L. E.. **El derecho civil contemporáneo em discusión: desafío y llamamiento**. In: Crítica Jurídica: Revista Latinoamericana de política, filosofía Y derecho. vol. 20. jan-jul/2002. Curitiba. p. 19.

interesses que individualmente estabelecidos poderiam abrir a possibilidade de certa coletivização.

Foi o que ocorreu com o instituto da habitação, direito real sobre coisa alheia, em que foi prevista a cessão do bem com destinação certa – a moradia – conforme pode se depreender da leitura dos artigos, mantidos no Novo Código Civil:

Art. 1.414. Quando o uso consistir no direito de habitar gratuitamente casa alheia, o titular deste direito não a pode alugar, nem emprestar, mas simplesmente ocupá-la com sua família.

Art. 1.415. Se o direito real de habitação for conferido a mais de uma pessoa, qualquer delas que sozinha habite a casa não terá de pagar aluguel à outra, ou às outras, mas não as pode inibir de exercerem, querendo, o direito, que também lhes compete, de habitá-la.<sup>339</sup>

Nesse caso, poderia ser conservada a composses do bem desde que preservada a finalidade do instituto. Assim como no caso da habitação, sem referência expressa, outros institutos poderiam demandar a mesma interpretação, ainda que não constasse nos textos codificados tal referência direta sobre a comunhão de posses.

Em conjunto com institutos regulados para posses com destinação certa, outros diretamente relacionados à moradia podiam permitir posses com esse fim. Conforme o modo e a especificidade da regulação, foi possível notar que alguns desses institutos privilegiaram a cessão de posses sem a entrega da propriedade, caso da locação e do comodato. Num direito à moradia às avessas, se considerado o instituto da locação privada no Brasil, parte considerável das habitações são permitidas pela instituição da renda privada por essa via.

Do ponto de vista da garantia do direito de propriedade que foi preenchido com moradia, institutos tradicionais sofreram algumas mudanças no sentido de privilegiar as posses orientadas a esse fim. Foi o caso das espécies extraordinária, ordinária e especial da usucapião. Em todos esses casos, a posse para moradia foi valorizada com a redução dos prazos para a declaração do direito de propriedade. Além disso, a previsão do Estatuto da Cidade, Lei n. 10257/2001, assegurou a possibilidade do reconhecimento de áreas que fossem objeto de usucapião coletiva, em virtude da configuração espacial dos assentamentos, bem como da disposição das construções e das relações comunitárias estabelecidas.

<sup>339</sup> Código Civil. Lei n. 10406/2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm) Acesso em: 12/03/2012.

Na mesma ordem de reconhecimento de propriedade, agora com previsão de indenização ao proprietário, os casos que indicassem a presença de um conjunto de pessoas na posse de extensas áreas, em que nessas tivessem sido realizadas benfeitorias e melhorias com valorização da área, o legislador previu, pelo Código Civil, a determinação da venda compulsória do bem pelo Poder Judiciário, o que significa dizer mesmo diante de recusa expressa do proprietário.

Na mesma linha de possibilidades, o Estatuto da Cidade definiu um conjunto de instrumentos que utilizados direta ou indiretamente poderiam ser aproveitados para a garantia da moradia. É o caso do direito de superfície, também regulado pelo Código Civil, ainda que com alguma especificidade, as cessões, o direito de preempção e aqueles voltados à possibilidade de controle sobre a valorização dos imóveis pelo Poder Público.

O reconhecimento das posses em relação à propriedade também se fez nas manifestações relativas ao cumprimento de função social da propriedade e ao reconhecimento de interesses sociais que superassem interesses individuais formais. De qualquer modo, as medidas processuais de garantia da posse não cansam de ser tratadas no sentido do reconhecimento dos direitos proprietários, caso da reintegração de posse, quando há esbulho, da manutenção de posse no caso da turbação e de interdito proibitório quando houver alegada e "comprovada" ameaça. De qualquer modo, uma vez reeleitos os valores e princípios que consagram o direito brasileiro, possível seria a formulação de novos entendimentos sobre os institutos.

Nesses casos a revisão dos sentidos de posse injusta, o que significa dizer nos termos estabelecidos no Código Civil, de posse em que for reconhecida a aquisição pela via da clandestinidade, da violência e da precariedade e de posse de má-fé seria pertinente a revisão dos conceitos ultrapassados fundados na ordem essencialmente patrimonialista do velho Código, ou seja, devendo ser ressignificados os conceitos relativos aos vícios possessórios diante da comprovação de legitimidade da moradia.

Essa realidade ainda está por vir, uma vez que não se desconhece a manutenção das interpretações voltadas à defesa do direito de propriedade mesmo diante da comprovação do descumprimento da função social da propriedade pelo proprietário e de posse-necessidade no caso da moradia.

De qualquer modo, para além dos termos expostos no direito civil e no âmbito do direito público com o conjunto de instrumentos propostos a abarcar o direito à moradia, também é oportuno ressaltar os importantes mecanismos de defesa desses direitos anunciados, consideradas as partes legitimadas a proporem as ações.

A ação civil pública permitiu, na ordem de reconhecimento de direitos individuais homogêneos, coletivos e difusos, a legitimidade da defesa pelo via institucionalizada do Ministério Público, das Defensorias Públicas ou mesmo, pelas associações<sup>340</sup> representativas desses interesses.

Nesse sentido a Lei n. 7347/1985 e alterações posteriores disciplinaram a ação civil pública prevendo a defesa de interesses que superassem apenas direitos individuais. Mais do que isso, a Lei regulou as matérias que seriam objeto das demandas conferidas no âmbito dessa ação.

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.<sup>341</sup>

Essa possibilidade de propor a discussão no âmbito do Poder Judiciário de questões que extrapolassem direitos individuais demonstrou a extrema importância relativa à conjugação de conteúdo e forma, de substância e instrumento para a concretização de direitos. A defesa do direito à moradia é, em grande medida, possibilitada por essa via. É o que se pode verificar na recurso a seguir exposto, demandado no Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATO DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEL. AUMENTO ABUSIVO DO VALOR DAS PRESTAÇÕES. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DIREITO À MORADIA.

1. Hipótese em que o Ministério Público ajuizou Ação Civil Pública em defesa de mutuários de baixa renda cujos imóveis foram construídos em

<sup>340</sup> As associações podem representar os direitos dos moradores ou mutuários, desde que tenham expressamente estabelecido em seus estatutos tal poder de representação e devem estar constituídas a, no mínimo um ano.

<sup>341</sup> Lei n. 7347/1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 16/06/2012

sistema de mutirão, com compromisso de compra e venda firmado com o Município de Andradas, pelo prazo de 15 anos. Após o pagamento por 13 anos na forma contratual, o Município editou lei que majorou as prestações para até 20% da renda dos mutuários. O Tribunal de origem declarou a ilegitimidade ad causam do Ministério Público.

2. O art. 127 da Constituição da República e a legislação federal autorizam o Ministério Público a agir em defesa de interesse individual indisponível, categoria na qual se insere o direito à moradia, bem como na tutela de interesses individuais homogêneos, mesmo que disponíveis, como, p. ex., na proteção do consumidor. Precedentes do STJ.

3. O direito à moradia contém extraordinário conteúdo social, tendo pela ótica do bem jurídico tutelado - a necessidade humana de um teto capaz de abrigar, com dignidade, a família - quanto pela situação dos sujeitos tutelados, normalmente os mais miseráveis entre os pobres.

4. Registre-se que o acórdão recorrido consignou não existir, no Município de Andradas, representação da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, além do fato de a Subseção da OAB somente indicar advogado dativo para as ações de alimentos.

5. Recurso especial provido.<sup>342</sup>

Como se pode notar da decisão, as populações mais fragilizadas diante da institucionalidade e estrutura jurídica tantas vezes hostil às causas populares, são importantes instrumentos de democratização do próprio Poder Judiciário. É necessário compreender que a apreciação relativa a um determinado direito somente pode ser realizada se houver meios passíveis de introduzir tal discussão na esfera de deliberação desse Poder. Assim, ainda que as demandas não se esgotem na via judiciária, esta é uma instância que não pode ser desprezada, pois as questões propostas nesse espaço são significativas de consequências sérias para aqueles que "sofrem" a decisão.

O acesso ao Poder Judiciário e a possibilidade de se pleitear a garantia de direitos com base em instrumentos reconhecíveis como legítimos são de fundamental importância no embate que se trava entre os direitos de crédito e renda e os direitos sociais.

Por fim, é necessário lembrar que a fundamentação do direito à moradia, para além da sua qualidade de direito fundamental social, deve-se estabelecer na questão do tratamento relativo ao cumprimento da função social. Isso significa passar do plano absolutamente metajurídico, para a produção de instrumental que permita alguma concretização, em face das demandas e condições evidentes da insuficiência das respostas jurídicas ao contexto existente. Num segundo passo,

---

<sup>342</sup> Trata-se do REsp 950473/MG, em que foi Relator o Ministro Herman Benjamin, da 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça - STJ. Data de julgamento: 25/08/2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=%22direito+%E0+moradia%22&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=8> Acesso em: 16/06/2012

reclamar a concretização dos instrumentos, de modo a produzir respostas reais mantêm-se como tarefa, ante a insuficiência da aplicação dos termos principiológicos conjugados com a prática e a ação dos mecanismos de realização do direito fundamental.

Como afirma Jacques Alfonsin:

Parece lícito sustentar-se, então, que o direito, enquanto estrutura decorrente de uma norma, como o é o da propriedade sobre o bem terra, não cumpre a sua função social, se não reconhece reciprocidade – quanto maior o poder e a liberdade que ele autoriza, tanto maior a responsabilidade devida aos outros, particularmente aos direitos humanos fundamentais que esses outros titulam.<sup>343</sup>

Cabe lembrar que o direito como campo, no sentido conferido por Bourdieu, apresenta suas especificidades, mas, não diferentemente de outros campos, comporta a disputa, ainda que esta esteja dada em condições desiguais.

É sobre essa ordem de questões e na construção argumentativa da validade dessa premissa que se pode opor o direito atualmente reconhecido à compreensão da desigualdade como fator natural-social, passível apenas e no máximo da assistência pública ou privada.

Necessário compreender, por fim, a importância da criação e da utilização do instrumental jurídico que permite, ainda que não sem o reconhecimento das batalhas perdidas, a possibilidade de se fazer valer o conteúdo constitucionalmente disposto do direito à moradia.

### 5.3 MOVIMENTOS E RESISTÊNCIA: HORIZONTES COLETIVOS DO DIREITO DE MORAR

Consideradas as várias formas de conflitos fundiários ou de apreensão sobre os sentidos da terra, cabe a consideração sobre a leitura crítica realizada por Márcia Motta e Paulo Zarth<sup>344</sup> no sentido de problematizar as grandes teses sobre a questão

<sup>343</sup> ALFONSIN, J. T.. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos à alimentação e à moradia**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003. p.173.

<sup>344</sup> MOTTA, M. e ZARTH, P. (orgs.) **Formas de resistência camponesa: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da história. vol. I: concepções de justiça e resistência nos Brasis**. São Paulo: UNESP; Brasília, DF: Ministério do desenvolvimento Agrário: NEAD, 2008.

fundiária no Brasil e as formas de resistência que estiveram presentes durante toda a história, desde a colonização.

As perspectivas um tanto simplistas do ponto de vista da construção dualista-polarizada dos conflitos, e centro-ocidentalizada se considerada a leitura dos agentes envolvidos, acabaram por ocultar, em certa medida, principalmente na tradução para o direito, as diferenças ou as peculiaridades da construção fundiária brasileira, desde a apropriação física dos bens, até as questões formais e simbólicas.

Por uma recorrente visão linear e evolutiva dos processos históricos, as formas de vida social tenderam a ser pensadas no direito sucedendo-se no tempo. Em cada etapa consecutiva, apenas são exaltados seus principais protagonistas, isto é, os protagonistas diretos de suas contradições principais. Os demais atores sociais seriam, em conclusão, os que, por alguma razão, se atrasaram para sair de cena. Os escravos, os migrantes, os camponeses, os operários, os informais, as populações tradicionais foram, dessa forma, frequentemente submetidos a um tratamento residual.

Os camponeses instauraram, na formação social brasileira, em situações diversas e singulares e mediante resistências de intensidades variadas, uma forma de acesso livre e autônomo aos recursos da terra, da floresta e das águas, cuja legitimidade é por eles reafirmada no tempo. Eles investiram na legitimidade desses mecanismos de acesso e apropriação, pela demonstração do valor de modos de vida decorrentes da forma de existência em vida familiar, vicinal e comunitária. A produção estrito senso se encontra, assim, articulada aos valores da sociabilidade e da reprodução da família, do parentesco, da vizinhança e da construção política de um 'nós' que se contrapõe ou se reafirma por projetos comuns de existência e coexistência sociais.<sup>345</sup>

Assim, cabe aqui o olhar a questão fundiária sob o viés das aproximações recorrentes na história e sobre as lutas dos movimentos sociais para garantir a sobrevivência de certa história da terra. Nessa perspectiva, a compreensão sobre as rupturas datadas do final do século XIX é importante, uma vez que tais rupturas ilustraram as novas percepções que informariam a terra sob uma perspectiva nova, a da unidade.

---

<sup>345</sup> MOTTA, M. e ZARTH, P. (orgs.) **Formas de resistência camponesa: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da história. vol. I: concepções de justiça e resistência nos Brasis.** São Paulo: UNESP; Brasília, DF: Ministério do desenvolvimento Agrário: NEAD, 2008.p. 11.

Desde as organizações tradicionais e comunitárias e as relações de pertencimento atreladas à terra e ao espaço, como a organização de movimentos sociais em torno de uma demanda que está para além da construção de unidades habitacionais e da construção e intervenção na política pública, a associação se faz no reconhecimento das proximidades.

Como já apontado, várias foram as formas de aproximação. Dentre elas, algumas criticadas pelo viés de não se caracterizarem como resistência à ordem estabelecida ou por conformarem melhor as agruras do sistema que favorece o lucro ao invés de garantir vida.

De qualquer modo, da associação de demandantes por moradia para a construção de casas em sistema de mutirão ou na associação para a constituição de cooperativas de construção ou, ainda, na organização de cooperativas em que a terra é coletivizada, ou no reconhecimento comunitário sem pretensão de acomodação na ordem jurídica formal, todas essas formas, ainda que não bem compreendidas pelo direito, podem suscitar a demanda pelo seu reconhecimento.

Essa situação pode ser verificada mais concretamente no conjunto de exigências dispostas àqueles que buscarem por vias associativas ou que demandarem outra forma de regularização de terras ou de organização dos imóveis<sup>346</sup> que não signifiquem a reposta pública padronizada a todos os possíveis e compatíveis modos de viver e conviver.

Se parte considerável das justificativas para a lógica de individualização dos programas aparece na dimensão econômica, no que se refere aos custos, por outro lado, o direito não apresenta saídas fáceis para a concretização e o respeito a tais demandas. Nesse sentido, podem ser verificadas as formas de resolução da regularização fundiária, como exemplo, em áreas quilombolas e em outras comunidades tradicionais que tiveram suas áreas individualizadas em lotes, gerando sérios problemas à manutenção da organização comunitária.

---

<sup>346</sup> Nos programas de habitação de interesse social no Estado do Piauí, comunidades religiosas solicitaram a mudança na disposição das casas nos terrenos. Diferentemente da religião católica ou das igrejas evangélicas, a umbanda e o candomblé, nos exemplos citados na reunião pública sobre o Plano de Habitação, utilizam o espaço da casa e do terreno como lugar do culto. Isso implicaria mudança do padrão construtivo e no projeto dos loteamentos e a justificativa para a impossibilidade de se reservar parte dos lotes a construções que permitam certas alterações é a de que isso poderia significar maior custo nos projetos e na implantação dos loteamentos e menor número de unidades habitacionais idênticas. Tais questões podem ser verificadas nos documentos relativos ao Plano de Habitação de Interesse Social do Estado do Piauí.

É certo dizer que o direito moderno, tal como foi implantado no Brasil, apresenta em suas raízes, um projeto centrado no individualismo, forjado na liberdade e na igualdade formais, e que esse pressuposto é traduzido na ação concreta da política habitacional em instrumentos que supervalorizam a apropriação privatista dos bens.

Como afirma Harder:

A sociedade passaria a ser pensada na Modernidade como o resultado do âmbito individual, o que significa que a sua valoração, em relação ao projeto civilizatório, leva em consideração antes uma consolidação desse projeto na esfera individual e apenas subsidiariamente no plano coletivo. E, nesses termos, a sociedade passa a ser concebida como o produto das ações fundadas nas vontades individuais e a partir da transposição para a racionalidade do indivíduo da lógica do sistema econômico, onde o mercado se apresenta como o espaço privilegiado de realização e expressão dessas individualidades.<sup>347</sup>

O direito segue, assim, a mesma lógica de individualização e do formalismo necessário à livre manifestação do “mercado”, inclusive instrumentalizando esse movimento. O meio utilizado para garantir a racionalidade e a funcionalidade do sistema se traduziu, basicamente, no instituto da propriedade privada que, agregado à concepção de sujeito de direito, permitiu a condução do projeto Moderno. Como demonstra Fachin:

Privar, possuir e pertencer. A segurança desse sistema outorga um título a um sujeito sobre um objeto. Por aí se vê que ao menos dois séculos estacionados contemplam o indivíduo-centrismo, apto a captar um individualismo do século XVIII que atuou no regime civilista. Para que o circuito se complete, o desenho jurídico das pertenças se amolda a essa construção, insurgindo na propriedade relação jurídica de apropriação. Aí o senhor da coisa, titular do espaço privado, seus bens e suas relações jurídicas [...] <sup>348</sup>

Por fim, para garantia da segurança jurídica das relações de troca e a manutenção e concentração cada vez mais significativa da propriedade privada, a instituição do Estado, nos termos em que foi desenhado, foi necessária para validar e efetivar as condições impostas pelo interesse privado.

---

<sup>347</sup> HARDER, E. **A definição da autonomia privada nas sociedades cooperativas: função social e princípio da democracia**. Dissertação de Mestrado. Curitiba: UFPR, 2005. p. 16.

<sup>348</sup> FACHIN, L. E. **Teoria crítica do direito civil: à luz do novo Código Civil brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 13-14.

Assim, é na mudança de perspectiva, no atingimento do conteúdo central do direito de propriedade e na compreensão da correlação de forças que se estabelecem, num movimento contínuo de mudanças na sociedade, novas propostas inseridas em um determinado contexto político-jurídico.

Sem dúvida, a atuação popular pôde ser verificada concretamente na inserção do capítulo da política urbana no texto constitucional, em conjunto com o reconhecimento do direito à moradia como direito social e a regulamentação dos dispositivos constitucionais. A construção política é coletiva. Tais expressões dos resultados dessa ação organizada puderam ser concretamente vislumbrado, conforme foi demonstrado, na lei que dispõe sobre o programa Minha Casa Minha Vida e nos possíveis mecanismos para regularizar terras informais, inclusive na possibilidade de se pleitear, via organizações associativas de moradores, os recursos para a construção.

O que se pretendeu afirmar durante todo este percurso é que o direito à moradia, tal como se apresenta, constituído no conjunto de garantias significativas de um patamar de vida, qualificada por inúmeros aspectos relacionados à condição objetiva de existência, significando tal condição também a esfera relacional coletiva e política dos sujeitos, pode ser mais diretamente verificado no direito de associação ou em outra leitura dos direitos coletivos<sup>349</sup>. Isso ocorre também no reconhecimento das particularidades, por exemplo, no respeito a certas tradições, hábitos e culturas, tal como de modo mais radical pode ser compreendido com as comunidades indígenas, remanescentes de quilombos, pescadores etc. De outro modo, mas também em significações culturais coletivas, estão abarcados vínculos comunitários urbanos.

Os movimentos de resistência à individualização da terra pela construção da casa, individualizada por muros ou pelo padrão de unidades habitacionais, reclamam horizontes que possibilitem o reconhecimento de outras possibilidades de convivência no espaço.

Os traços coletivos desses movimentos no direito, perpassam a esfera civil da propriedade modernamente concebida, misturando as ordens pública e privada e trazendo no bojo dos próprios procedimentos adotados pelo direito outras possibilidades. A utilização desses mecanismos, ainda que, em certa medida dificultados por uma ordem burocrática do direito particular possibilita por meio de certas

---

<sup>349</sup> Várias são as experiências de esferas de coletivização em relação à terra e à moradia. Dentre várias situações as terras indígenas e outras comunidades tradicionais, as experiências das cooperativas integrais de habitação no Uruguai ou mesmo, a experiência dos Kibutzin podem ser significativas dessa pluralidade de opções de viver e morar.

demandas concretas, outra ordem de coisas e, portanto, por que não dizer, a conformação de novos espaços constituídos em novos territórios ou na manutenção das velhas ordens de apropriação.

Muitas são as experiências que marcaram o campo das possibilidades, dentre elas aquelas voltadas à tentativa de se garantir mais estabilidade às relações diretamente afetadas à moradia podem ser objeto de análise mais atenta, mas aqui interessa demonstrar o conjunto de possibilidades.

A exemplo dessas tentativas pode-se citar as cooperativas uruguaianas de habitação. Evidentemente demarcada, a experiência, por um momento histórico da política pública do país, em 1968, permitiu aos moradores que, por esse meio, tivessem mais segurança em relação à aquisição e manutenção das casas.

A experiência, além de garantir melhor qualidade construtiva, maior proximidade de áreas centrais, se considerados outros programas habitacionais realizados no mesmo período, ainda possibilitou àqueles que perderam capacidade de pagamento ao longo dos financiamentos realizados com a cooperativa, que se mantivessem nas casas renegociando as dívidas individuais, enquanto à cooperativa cabia a discussão das renegociações com o governo. Esse modelo permitiu maior estabilidade nos programas habitacionais, além de garantir a permanência dos moradores nas respectivas casas adquiridas por esse meio.<sup>350</sup>

A autogestão na moradia não se apresenta como novidade no Brasil, mas, nos Programas recentes, pelo menos duas legislações trataram da possibilidade de a gestão da moradia ser, em alguma fase, coletivizada.

A possibilidade de autogestão implementada na habitação de interesse social foi prevista em dois programas: o Crédito Solidário e o Minha Casa Minha Vida Entidades.

Em ambos os casos o governo federal repassa recursos diretamente para os mutuários ou para as entidades realizarem a gestão das construções dos empreendimentos e estabelece a necessidade de contrapartida da cooperativa ou associação habilitada. Essa contrapartida pode ser dada com as ações de mutirão

---

<sup>350</sup> FERREIRA, J. S. W. (coord.) **Produzir casas ou construir cidades: desafios para um novo Brasil urbano**. São Paulo: FUPAM, 2012. p. 113.

ou outras que sejam significativas de certo "esforço" dos adquirentes das unidades.<sup>351</sup>

O programa Minha Casa Minha Vida Entidades prevê recursos dirigidos às famílias com renda bruta de até R\$ 1.600,00 e, conforme as determinações da Caixa, deve apresentar com transparência acerca dos critérios de escolha dos beneficiários.

Ainda que exista certa proximidade dos movimentos sociais com os mutuários, é de se compreender que, pelas regras estabelecidas pelos agentes governamentais e mesmo pela forma como foram estruturados os programas, apesar das regras do agente público estabelecerem espaços de comunicação entre a entidade e os mutuários, não se trata exatamente ou necessariamente de um programa autogestionário ou coletivo. Nesse sentido, cabe a crítica de Francisco de Oliveira sobre o repasse da responsabilidade pública para agentes privados e mutuários.

Dentre as experiências registradas no âmbito dos programas públicos recentes, o caso da "Cooperativa dos Correios" na cidade de Porto Alegre, fundada em 2004, intermediou o recebimento dos recursos e a construção das casas, realizando papel comumente conferido à instituição financeira.<sup>352</sup> Percebe-se que no relato da experiência a cooperativa aparece como uma intermediadora de recursos, mas, em outros casos, é possível perceber que as associações ou cooperativas são fruto da organização de determinada comunidade ou grupo.

Outras experiências como a dos mutirões, ainda que criticadas, podem ser compreendidas como interessantes, desde que não sejam universalizáveis.

Nesse sentido, João Whitaker cita o exemplo do Conjunto Habitacional União da Juta, em São Paulo<sup>353</sup>. De acordo com o autor, o mutirão permitiu um projeto mais razoável de moradia com soluções mais adequadas às necessidades dos moradores. Isso não significou maiores custos, o que permite dizer que na tentativa

<sup>351</sup> CAIXA. Minha Casa Minha Vida Entidades. Disponível em: [http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programas\\_habitacao/entidades/entidades.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/entidades/entidades.asp) Acesso em: 13/05/2012.

<sup>352</sup> OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. Habitação autogestionária: alternativa as populações de baixa renda. Disponível em: [http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=303%3Ahabita%C3%A7%C3%A3o-autogestio%C3%A1ria-alternativa-as-popula%C3%A7%C3%B5es-de-baixa-renda&Itemid=169&lang=pt](http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=303%3Ahabita%C3%A7%C3%A3o-autogestio%C3%A1ria-alternativa-as-popula%C3%A7%C3%B5es-de-baixa-renda&Itemid=169&lang=pt) Acesso: 10/07/2012.

<sup>353</sup> FERREIRA, J. S. W. (coord.) **Produzir casas ou construir cidades: desafios para um novo Brasil urbano**. São Paulo: FUPAM, 2012. p. 121.

de variadas combinações entre projeto, meios de financiamento e construções, cabem algumas possibilidades de melhora do padrão de moradia.

De qualquer modo, é válida a crítica formulada por Francisco de Oliveira e também anunciada por Lucio Kowarick. Algumas soluções fomentadas inclusive pelo Estado podem servir mais à exploração dos trabalhadores em condições precárias de moradia do que propriamente garantir a satisfação do direito.

Os mutirões foram duramente criticados por apresentarem como ingrediente burlesco do capital a superexploração dos próprios demandantes por moradia. Ao serem estimulados a construir as suas próprias casas, os trabalhadores foram obrigados a enfrentar jornadas triplas de trabalho, suportando o ônus da omissão do Estado na política pública.

Eu diria que a industrialização brasileira foi sustentada por duas fortes vertentes. A primeira foi a vertente estatal, pela qual o Estado transferia renda de certos setores e subsidiava a implantação industrial. E a segunda eram os recursos da própria classe trabalhadora, que autoconstruía sua habitação e com isso rebaixava o custo de reprodução.<sup>354</sup>

Os mutirões como possíveis fontes tradicionais de autoconstrução se tornaram política pública com baixíssimo custo. O mutirão seria assim um engodo, se visto como política pública, pois seria a política realizada às custas do próprio trabalhador e não resultante da disputa pelo fundo público. Nas palavras de Francisco de Oliveira, "o mutirão é o vício da virtude".

Ainda que as cautelas sejam absolutamente necessárias, como bem demonstraram Francisco de Oliveira e Lucio Kowarick, para não se formar uma ordem mais devastadora das frágeis relações estabelecidas no ambiente urbano, considera-se possível que, no campo do direito, sejam intentadas medidas que minimizem as vulnerabilidades. Essas medidas, para além daquelas definidas na consecução individual pautada nos programas habitacionais públicos, podem ser significativas de outra ordem de determinações em relação não somente à

---

<sup>354</sup> Texto é resultado da Conferência apresentada no seminário de pesquisa "Políticas Habitacionais, Produção de Moradia por Mutirão e Processos Autogestionários: Balanço Crítico de Experiências em São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza", realizado na FAU-USP em outubro de 2004. A organização do ciclo de debates coube à Usina - Centro de Trabalho para o Ambiente Habitado, ao Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania (Cenedic) e ao Núcleo de Apoio à Pesquisa, Produção e Linguagem do Ambiente Construído (NAP-PLAC). OLIVEIRA, F. **O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil**. n. 74. São Paulo: Novos Estudos CEBRAP, mar. 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002006000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000100005). Acesso em: 14/05/2012.

habitação, mas também no que se refere as formas de viver, que de modo algum se resumem às propostas de financiamento, principalmente considerados os termos da política pública.

As questões do direito à moradia do ponto de vista coletivo perpassam as leituras sobre a terra e suas permanências, sobre o espaço, sobre a casa e sobre o próprio direito. As percepções sobre as condicionantes históricas e sobre as memórias do próprio direito podem significar a revisão de antigos marcos e o preenchimento de instrumental existente com novos conteúdos. A disputa pelos sentidos do direito à moradia ainda está caminhando dentro do campo jurídico e novos conteúdos ainda podem preencher ou alterar velhos e novos instrumentos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concomitância de tempos, as rupturas no tempo e a qualidade dos tempos, quando se trata de cuidar das formas de apropriação da terra, apresentam significativo impacto na produção do direito e, mais do que isso, em sua respectiva aplicação e efetivação.

Considerar que a terra constituiu fonte de diversas espécies de apropriações, e que elas coexistem mesmo após a intensificação dos processos de urbanização, que alteraram consideravelmente o cenário das relações sociais no país, o que evidentemente refletiu na produção legislativa e em novo arcabouço legal que representasse certa proximidade entre a realidade e as demandas sobre o direito, permite vislumbrar a necessidade de se tratar com cautela as políticas públicas voltadas à garantia de direitos fundamentais e sociais, no caso, mais especificamente, a política pública de moradia.

O conjunto de direitos que refletem a ordem complexa de escolhas realizáveis, ora voltadas à questão econômica e menos voltadas, em regra, à garantia de sobrevivência-vivência de comunidades, grupos e indivíduos, leva a questionar as ações direcionadas à viabilização dos interesses da minoria proprietária.

De fato, sem perder de vista que os programas públicos se inscrevem nesta ordem de coisas e não em outra e que, a propriedade privada não perdeu seu lugar como categoria determinante do sistema conservador da desigualdade, identificar os elementos caracterizadores dessa forma de apropriação e compreender as resistências ao modelo instalado e as fissuras de tal arquétipo foi traço fundamental da pesquisa, voltada a refletir e demonstrar como seria possível aproximar a proposta garantista de conteúdo ou intenção, em alguma medida, equívoca de governo à concretização da necessidade, em tempo de dar conta da vida.

O anúncio da construção frenética de casas, voltado, em tese, à necessidade daqueles que são diretamente atingidos pela política no contexto em que ela se apresenta, ou a pior das hipóteses, àqueles que sequer podem ser contemplados pela política pública, porque apesar de se enquadrarem na característica do programa do ponto de vista da renda, estão afastados do "benefício" em virtude das

ausências do Estado, como no caso da irregularidade nos registros de terras ou da ausência institucional dos Municípios, já se apresenta como farta fonte de críticas, principalmente quando observáveis as similaridades com os programas públicos pregressos.

Mas a questão que mobilizou a pesquisa é pertinente ao campo do direito, na medida em que o instrumental jurídico, fundado na lógica que permeia o direito moderno, permite ou impede, facilita ou dificulta a possibilidade de concretização da política.

A recorrente questão de se escolher entre a satisfação do crédito, do lucro e do direito proprietário foi evidentemente pautada com a inserção do direito à moradia no rol de direitos sociais constitucionalizados, e a saída para essa situação ocorreu com a apresentação da política aqui analisada.

Nesse sentido, uma primeira constatação já se fez possível e deu pistas dos encaminhamentos traçados. Se a indústria da construção civil recebeu a política pública praticamente como um presente, considerados os subsídios, as garantias e a segurança jurídica da viabilidade de seus negócios, reclamando, em coro com os movimentos sociais, a aprovação da PEC da "Moradia Digna", bem como os proprietários de terras vazias, especuladores imobiliários, valorizaram exponencialmente seus imóveis, mesmo consideradas tantas vezes a construção de imensos conjuntos habitacionais, novos guetos, em áreas desconectados de qualquer lugar, garantindo, portanto, a realização de interesses meramente individuais, a pergunta em relação à compatibilização de tais interesses e da garantia das reais necessidades habitacionais já seriam supridas com a evidente resposta de que a política pública serviu para construir com alicerces bastante sólidos, ao contrário das casas construídas pelos mesmos agentes, a base lucrativa e acumuladora dos mesmos privilegiados pela ação do Estado de sempre.

Para além dessa questão, como a operação dos recursos foi subordinada às regras de uma instituição financeira, ainda que de viés público, mas, com atuação e posição de interesse na concorrência de mercado, administrando os recursos e tratando de sua própria sustentabilidade econômica, com característica extremamente burocrática, e sem nenhuma inserção social, o resultado tem sido, como pôde ser visto, que a instituição tem revelado grande quantidade de regulação e instrumentalização do crédito sem se preocupar, principalmente, com o retorno, com o resultado ou o impacto social da política de moradia. Assim, diante das

questões apresentadas, a constatação seria, sem novidades, que o Estado serviu, novamente, à garantia do lucro, paradoxalmente, no corpo do próprio Estado promotor da política.

Entendendo que essa obviedade de manutenção da garantia do privilégio passa por caminhos mais complexos e não se podendo ignorar que neste caminho outros agentes se apresentam, e não sem resistência se opõem, em alguma medida e dentro de suas possibilidades, a reclamar mais do que isso da ação pública governamental, um dos elementos a serem vencidos nesta difícil disputa por fundos públicos era o de mediar, pelo direito, certa disputa que preservasse o sentido original do texto constitucional voltado ao direito social.

Diante disso, as ações ora vislumbradas na possibilidade de concretizar objetivos concernentes à realização de vida apresentam-se no momento em que, diante de um determinado direito, faz-se necessária ou a opção por fazer valer, consideradas as dificuldades de sua realização, a observância daquilo que se pretende à sua realização ou a opção pela manutenção das velhas formas.

Em relação ao direito à moradia, a conservação da situação existente significa, como foi demonstrado, invisibilizar as inúmeras formas de apropriação que se deram no tempo, manter a escolha pela manutenção da propriedade moderna, com todas as consequências decorrentes de uma apropriação voltada à realização individual de interesses econômicos.

Uma vez que o movimento contrário se perfaz num conjunto de resistências à ordem formal, avessa à observação mais atenta da realidade, a visualização das existências imbricadas na terra fértil das várias possibilidades dos modos de agir permite o exame e a superação da regra fria que produz resultados contraditórios se considerado o conteúdo projetivo publicado.

O Direito, como elemento intensificador da disparidade, disposto no conjunto dos termos de uma realidade que apresenta tempos e espaços coexistentes foi e, ainda é, instrumento dessa separação que se evidencia na generalização individualiza Dora das soluções idênticas para demandas distintas e particulares. Entre a terra-mãe e a terra-mercadoria, entre o direito de morar e o direito de crédito, as respostas jurídicas acabaram por se inclinar rotineiramente a assegurar a produção das disparidades. A diferença apareceu para garantir o privilégio.

Se o privilégio aparece com mais força diante da ação do mercado ou do Estado sobre o indivíduo, a resistência aparece mais efetivamente quando atrelada a questões consideradas coletivas.

Ainda que o rol das normas pretenda, em regra, assegurar a casa como garantia da ordem privada, dissolvendo interesses coletivos nos financiamentos particulares ou em filas para aquisição da "casa própria" ou da "minha casa minha vida", os elementos mantenedores das intencionalidades coletivas, vislumbradas em regras esparsas, mas passíveis de serem reclamadas, estão, também, contidos no direito, para além das entrelinhas ou da força de supostas interpretações.

A utilização de certos instrumentos jurídicos, bem como a provocação do Poder Judiciário, ante as decisões que se mostrem contrárias aos preceitos constitucionais, com a respectiva publicização de tais entendimentos, força, em certa medida, a evidência das manifestações de cunho meramente proprietário. Ao mesmo tempo, o aprofundamento sobre o cumprimento da função social da propriedade, compreendida esta no tempo da vida e não do interesse meramente econômico, e a proposição da manutenção das coletividades, mesmo na adesão posterior aos programas públicos de moradia, sem pretensões generalistas de fornecimentos de respostas únicas a questões que apresentem qualidades completamente diferentes, podem significar maior garantia de aproveitamento da política.

A disputa pelo fundo público e pela sua destinação está dada, a necessidade de fazer valer o cumprimento do preceito constitucional do direito social também, evidentemente as forças para a efetivação dos interesses pende para as permanências dos já privilegiados pela estrutura estatal, mas, entendendo que o movimento contrário é possível, ainda que diante das dificuldades, o uso do instrumental coletivista no direito pode se apresentar como um dos elementos passíveis de diminuir a distância entre o que se quer com a casa e o que se pretende sobre um espaço na construção de um território de relações que superam o mero abrigo.

## REFERÊNCIAS

ABREU, C. **O descobrimento do Brasil**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

AINA, E. M. B. **O direito à moradia nas relações privadas**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

ALFONSIN, B. e FERNANDES, E. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

\_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ALFONSIN, J. T. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

AMBIENS SOCIEDADE COOPERATIVA. **Planos Municipais de Regularização Fundiária Sustentável – MG. Municípios de Baldim, Jaboticatubas, Esmeraldas, Mateus Leme, Igarapé, Juatuba, Florestal, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Matozinhos e Capim Branco**. Curitiba, 2009.

\_\_\_\_\_. **Plano de Habitação de Interesse Social do Estado do Piauí**. Curitiba, 2010.

ARAGÃO, J. M. **Sistema Financeiro de Habitação: uma análise sociojurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2010.

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARANTES, P. **Dilma e a gratidão dos construtores**. In.: Correio da Cidadania, 03/09/2009. Disponível em:  
[http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3715&Itemid=79](http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3715&Itemid=79). Acesso em: 05/06/2012.

ARENDT, H. **Entre o passado e o futuro**. 6 ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.

AZEVEDO, A. **O Cortiço**. São Paulo: Círculo do Livro.

AZEVEDO, S. e ANDRADE, L. A. **Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

ALMEIDA, A. W. B. de. Terras de preto, terras de santo, terras de índio: uso comum e conflito. In.: GODOI, E. P. de, MENEZES, M. A. e MARIN, R. A. (orgs.) **Diversidade do campesinato: expressões e categorias. Estratégias de reprodução social**. v ol. II. São Paulo: UNESP, Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BOURDIEU. P. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. 8 ed. Campinas: Papyrus, 1996.

BORGES, A. M. **Desapropriação: doutrina, prática, legislação, jurisprudência**. Campo Grande: Futura, 2008.

BRASIL. Banco Central. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?SFHHIST>> Acesso em: 04 março 2011.

\_\_\_\_\_. Caixa Econômica Federal. **Cartilha do Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <[http://www1.caixa.gov.br/popup/home/popup\\_home\\_9.asp](http://www1.caixa.gov.br/popup/home/popup_home_9.asp)>

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm) Acesso em: 03/02/2012.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 70/1966. **Autoriza o funcionamento de associações de poupança e empréstimo, institui a cédula hipotecária**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0070-66.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0070-66.htm). Acesso em: 05/12/2011.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 271/1967. **Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm). Acesso: 24/04/2012.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 311/1938. **Dispõe sobre a divisão territorial no país e dá outras providências.** Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 10/06/2012.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n 1.318, de 30 de janeiro de 1854. **Repartição Geral das Terras Públicas.** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=342&cat=73&sec=9> Acesso em: 12/03/2012.

\_\_\_\_\_. FUNAI. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/>. Acesso em: 21/11/2011.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n. 3.071 de 1º de janeiro de 1916. **Código Civil.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm). Acesso em: 24/04/2012.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n. 4132 de 1962. **Regula a desapropriação por interesse social.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm) Acesso em: 13/05/2012.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n. 4380/64. **Lei do Sistema Financeiro da Habitação.** Alterada pela Lei 11977/2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm) Acesso em: 03/06/2012.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n. 4591 de 16 de dezembro de 1964. **Dispõe sobre o condomínio em edificações e a incorporação imobiliária.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm). Acesso em: 23/05/2012.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n. 5107/1966. **Cria o fundo de garantia por tempo de serviço.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5107.htm). Acesso em: 23/05/2012.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n. 5869/1973. **Código de Processo Civil.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869compilada.htm) Acesso em: 12/05/2012.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n. 7347/1985. **Lei de Ação Civil Pública.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 16/06/2012

\_\_\_\_\_. Lei Federal n. 8078/1990. **Código de Defesa do Consumidor.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm). Acesso em: 09/10/201.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n. 9514/1997. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências.. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9514.htm). Acesso em: 12/05/2012.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n. 11.124/2006. **Institui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.**

\_\_\_\_\_. Lei Federal n. 11977/2009, alterada pela Lei 12424/2011. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 05/04/2012.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n. 10406/2002. **Código Civil.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em: 14/02/2012.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação. Cadernos MCidades Habitação.** Disponível em:

<[http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=46&Itemid=77](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=46&Itemid=77)> Acesso em: 10 de novembro de 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. **Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/investimentos/por-acoas/social-urbana/deficit-em-habitacao/view>>. Acesso em: 08 de novembro de 2010.

\_\_\_\_\_. **Moradia Digna.** Disponível em: <http://www.moradiadigna.org.br/moradiadigna/v1/index2.asp?p=12>. Acesso em: 10/06/2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal – STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=202762&caixaBusca=N> Acesso em: 12/05/2012.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça - STJ. **AgRg na MC 12594/R.** Data do julgamento: 07/05/2007. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=%22direito+%E0+moradia%22&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=17> Acesso em: 12/05/2012.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça - STJ. **REsp 950473/MG.** Data de julgamento: 25/08/2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=%22direito+%E0+moradia%22&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=8>. Acesso em: 16/06/2012

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça - STJ. **REsp. 1155716**. DJe 22/03/2012. RB vol. 582. p. 48. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=null&livre=%28%22NANCY+ANDRIGHI%22%29.min.&processo=+1155716&ementa=aliena%E7%E3o+fiduci%E1ria&b=ACOR](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=%28%22NANCY+ANDRIGHI%22%29.min.&processo=+1155716&ementa=aliena%E7%E3o+fiduci%E1ria&b=ACOR). Acesso em: 09/07/2012.

BUBER, M. **Sobre comunidade**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

CARDOSO, A. L. **Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses**. Cadernos IPPUR. vol. XVII. n. 01. jan/jul 2003. Rio de Janeiro: UFRJ.

CHALHUB, M. N. A incorporação imobiliária como patrimônio de afetação: a teoria da afetação e sua aplicação às incorporações imobiliárias. Comentários à Medida Provisória n. 2.221. de 04.09.2001. In.: DIP, R. e JACOMINO, S (orgs.). **Registro Imobiliário: modificações da propriedade**. v. IV. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

COASE, R. H. I costi sociali. ALPA, G.; CHIASSONI, P.; PERICU, A.; PULITINI, F.; RODOTÁ, S.; ROMANI F. (coords.) **Analisi economica del diritto privato**. Milão: Giuffré, 1998.

DA MATTA, R. **A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. 5 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DAVIS. M. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

ELIAS, N. **Sobre o tempo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

ELIAS, N. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

FACHIN, L. E. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

\_\_\_\_\_. **Teoria crítica do direito civil: à luz do novo Código Civil brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

\_\_\_\_\_. El derecho civil contemporáneo em discusión: desafio y llamamiento. In: Crítica Jurídica: **Revista Latinoamericana de política, filosofía Y derecho**. vol. 20. jan-jul/2002. Curitiba.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. 12 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

FERNANDES, E. Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito. In.: FERNANDES, E e ALFONSIN, B. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERREIRA, J. S. W. (coord.) **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos**. São Paulo: FUPAM, 2012.

\_\_\_\_\_. **Perspectivas e desafios para o jovem arquiteto no Brasil. Qual o papel da profissão?** Campinas: Revista Arquitectos, 2011. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/12.133/3950> Acesso em: 04 novembro 2011.

FILHO, S. S. G. **Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FONSECA, R. M. **A Lei de Terras e o advento da propriedade moderna no Brasil**. In.: Revista Jurídica Anuário Mexicano de Historia del Derecho. Vol XVII. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Cidade do México: UNAM, 2005. Disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/17/cnt/cnt5.htm>. Acesso em: 01/06/2012.

FREYRE, G. **Sobrados e mucambos: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano**. 6 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Disponível em: <http://www.fjp.gov.br/index.php/indicadores-sociais/deficit-habitacional-no-brasil> Acesso em: 21/05/2012.

GAZOLA, P. M. **Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

GEDIEL, J. A. P. Teixeira de Freitas.: um civilista do Império do Brasil. In.: FONSECA, R. M. e SEELAENDER, A. C. L. (orgs.) **História do Direito em perspectiva: do Antigo Regime à Modernidade**. Curitiba: Juruá, 2009.

GODOY, L. de S. **O direito à moradia e o contrato de mútuo imobiliário.** Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GOMES, O. **Direito Civil: Direitos Reais.** Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GROSSI, P. A propriedade e as propriedades na oficina do historiador. In.: GROSSI, P. **História da propriedade e outros ensaios.** Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

HARDER, E. **A definição da autonomia privada nas sociedades cooperativas: função social e princípio da democracia.** Dissertação de Mestrado. Curitiba: UFPR, 2005.

HESPANHA, A. M. **A política perdida: ordem e governo antes da Modernidade.** Curitiba: Juruá, 2010.

HOBSBAWN, E. Marx, Engels e o socialismo pré-marxiano. In: HOBSBAWN, E. (org.) **História do marxismo: o marxismo no tempo de Marx.** V. 1. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HOLANDA, S. B. de. **Visão do paraíso: os motivos edênicos no descobrimento e colonização do Brasil.** São Paulo: Brasiliense, Publifolha, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/> Acesso em: 08/09/2011.

IOTTI, L. H. **Imigração e Colonização.** Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Estado do RS. Caxias do Sul: EDUCS, 2001.

JÚNIOR, C. P. **História econômica do Brasil.** 20 ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

LEFEBRE, H. **A revolução urbana.** Belo Horizonte: UFMG, 2008.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana.** São Paulo: Paz e Terra, 1979.

MAIA, J. M. E. **A terra como invenção: o espaço no pensamento social brasileiro**. Rio de Janeiro: ZAHAR, 2008.

MARÉS, C. F. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARINS, P. C. G. Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras. In.: NOVAIS, F. A. (coord.). SEVCENKO, N. **História da vida privada no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. 20ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MIAILLE, M. **Introdução crítica ao direito**. 3 ed. Lisboa: Estampa, 2005.

MOTTA, F. C. P. e PEREIRA, L. C. B. Introdução à organização burocrática. São Paulo: Brasiliense, 1980.

MOTTA, M. e ZARTH, P. (orgs.) **Formas de resistência camponesa: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da história**. vol. I: Concepções de justiça e resistência nos Brasis. São Paulo: UNESP; Brasília, DF: Ministério do desenvolvimento Agrário: NEAD, 2008.

NALIN, P. **O contrato entre o social e o econômico. Texto da Disciplina Novos Paradigmas do Direito Civil**. Curitiba: Programa de Pós-graduação em Direito UFPR, 2010.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. **Habitação autogestionária: alternativa as populações de baixa renda**.

Disponível em:

[http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=303%3Ahabita%C3%A7%C3%A3o-autogestion%C3%A1ria-alternativa-as-popula%C3%A7%C3%B5es-de-baixa-renda&Itemid=169&lang=pt](http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=303%3Ahabita%C3%A7%C3%A3o-autogestion%C3%A1ria-alternativa-as-popula%C3%A7%C3%B5es-de-baixa-renda&Itemid=169&lang=pt). Acesso: 10/07/2012.

OLIVEIRA, F. **A economia da dependência imperfeita**. 5 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

\_\_\_\_\_. **Os direitos do antivalor: a economia da hegemonis imperfeita.**  
Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil.**  
n. 74. São Paulo: Novos Estudos CEBRAP, mar. 2006. Disponível em:  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002006000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000100005)  
Acesso em: 14/05/2012

OLSEN, A. C. L. **Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível.** Curitiba: Juruá, 2012.

PEREIRA, C. M. da S. Incorporação Imobiliária. In.: DIP, R. e JACOMINO, S. (orgs.). **Registro Imobiliário: modificações da propriedade.** v. IV. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

PERLINGIERI, P. **Economia e diritto. Il diritto dei contratti fra persona e mercato: problemi del diritto civile.** Nápoles: ESI, 2003.

PONTES, D. R. *et. al.* Entre o real e os limites da moldura : apontamentos críticos sobre o acesso à propriedade e a ocupação Prestes Maia. In.: FACHIN, L. E. *et. al.* (coord.) **Apontamentos críticos para o Direito Civil contemporâneo.** Curitiba: Juruá, 2008.

POSNER, R. L' economia e il giurista. In.: ALPA, G.; CHIASSONI, P.; PERICU, A.; PULITINI, F.; RODOTÁ, S.; ROMANI F. (coords.) **Analisi econômica del diritto privato.** Milão: Giuffré, 1998.

PRATA, A. **A tutela constitucional da autonomia privada.** Lisboa: Almedina.

RIBEIRO, A. C. T. Lugar y vínculo social: concibiendo futuros. In.: BRAND, . (org.) **La ciudad latinoamericana em el siglo XXI: globalización, neoliberalismo, planeación.** Medellín: Universidad Nacional de Colômbia, Escuela de Planeación Urbano-Regional, 2009.

RIZZARDO, A. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano: Leis 6766/79 e 9758/99.** 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

ROCHA, M. A. **Sistema Financeiro da Habitação: soluções jurídicas e proposições para o futuro.** Curitiba: Juruá, 2009.

\_\_\_\_\_. O regime da afetação patrimonial na incorporação imobiliária.: uma visão crítica da lei. In.: DIP, R. e JACOMINO, S.(orgs.). **Registro Imobiliário: modificações da propriedade**. v. IV. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

ROLNICK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: FAPESP, 1997.

\_\_\_\_\_. **Eu sou você amanhã: a experiência chilena e o "Minha Casa, Minha Vida"**. In.: Correio da Cidadania, 11/05/2012. Disponível em: [http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7132:social110512&catid=71:social&Itemid=180](http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7132:social110512&catid=71:social&Itemid=180). Acesso em: 09/07/2012.

ROUSSEFF, D. **Presidência da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-assinatura-do-termo-de-adesao-ao-programa-minha-casa-minha-vida-pelo-governo-do-estado-de-sao-paulo-sao-paulo-sp>. Acesso: 12/05/2012

RUSS, J. **O socialismo utópico**. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999.

SANTOS, M. **Pensando o espaço do homem**. 5 ed. São Paulo: EDUSP, 2009.

\_\_\_\_\_. **A urbanização brasileira**. São Paulo: EDUSP.

SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999.

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2010.

\_\_\_\_\_. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOUZA, S. I. N. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

TEPEDINO, G. O Velho projeto de um Revelho Código Civil. In.: TEPEDINO, G. **Temas de Direito Civil**. 4 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TORRES, M. A. de A. **A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

TROMPOWSKY, M. O espaço público como território: uma sucinta reflexão. In.: VAZ, L. F. *et. al.* (org.) **Os espaços públicos nas políticas urbanas: estudos sobre o Rio de Janeiro e Berlim**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2008.

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. Disponível em:  
<[http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=277:ar-resolucao-do-novo-credito-solidario-saiu&catid=64:credito-solidario&Itemid=98](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=277:ar-resolucao-do-novo-credito-solidario-saiu&catid=64:credito-solidario&Itemid=98)>  
Acesso em: 20 novembro 2011.

VARGAS DE FARIA, J. R. Discursos e impactos em grandes projetos urbanos: estudo de caso sobre a Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves. In.: OLIVEIRA, Fabrício, et all (coord.). **Grandes projetos metropolitanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

\_\_\_\_\_. **Movimentos Sociais, Participação e Poder na Política Brasileira de Desenvolvimento Urbano. Artigo apresentado XII Simpósio Pensamento Latino Americano**. Santa Clara: Universidad Marta Abreu, 2010.

VÁZQUEZ, A. S. **Filosofia da práxis**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

VEIGA, J. E.da. **Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Autores Associados, 2003.

VENOSA, S. de S. **Lei de Inquilinato comentada: doutrina e prática**. São Paulo: Atlas, 2012.

VELHO, G. (org). **Antropologia urbana: cultura e sociedade no Brasil e em Portugal**. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

\_\_\_\_\_. **A utopia urbana: um estudo de antropologia social**. 7 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

VIOTTI DA COSTA, E. **Da Monarquia à República**. 9 ed. São Paulo: UNESP, 2010.

WOLKMER, A. C. (org.). **Fundamentos da história do direito**. 6 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.