XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

GIOVANI DA SILVA CORRALO

JANAÍNA MACHADO STURZA

Copyright © 2018 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS
Coordenadores: Giovani da Silva Corralo; Janaína Machado Sturza. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-733-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil
http://unisinos.br/novocampuspoa/

XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

No XXVII Congresso Nacional do CONPEDI - GT Direitos Sociais e Políticas Públicas II, diversas temáticas foram debatidas pelos artigos apresentados, que se correlacionam na reflexão acerca dos direitos sociais: ações afirmativas, habitação, proteção de crianças e adolescentes, educação, participação social, saúde, pessoas com deficiência, questões fundiárias urbanas, migração e relações de trabalho.

Na atual quadra histórica, a presenciar o protagonismo de políticas econômicas ultraliberais e políticas conservadoras quanto aos costumes, impende refletir, permanentemente, sobre a concretização dos direitos consignados na Constituição de 1988. Os direitos sociais, por requererem uma atuação mais efetiva do Estado para a sua promoção, e, consequentemente, maior alocação de recursos, usualmente acaba por ser alvo de restrições e retrocessos pelo avanço de políticas liberais.

Aos construtores do Direito impera o dever ético de aceitar a vitória das propostas sufragadas nos processos eleitorais, por óbvio, uma vez que representam a lídima vontade da população. Entretanto, com o mesmo vigor, é preciso defender o núcleo axiológico-normativo que conformam os direitos fundamentais sociais e que vinculam a todos, indistintamente.

Nesta perspectiva, talvez ontológica, talvez dicotômica, os direitos sociais são direitos humanos fundamentais em caráter jurídico, uma vez que são direitos que tem como escopo a índole social do ser humano, além de serem exigências que brotam da condição de ser membro ativo e solidário de um grupo social. Assim, os direitos sociais são, sem dúvida alguma, direitos fundamentais e por esta razão exigem não só o seu cumprimento por parte do Estado, mas também a sua ampla e irrestrita promoção e proteção.

Portanto, os direitos sociais expressam uma ordem de valor objetivada na e pela Constituição, contemplando como fim maior a possibilidade de melhores condições de vida. Logo, os direitos fundamentais enquanto premissa da própria dignidade humana, caracterizam-se como o ponto culminante de toda a ordem jurídica, embasando a própria existência do Estado, enquanto ordem em contraposição ao caos de uma sociedade complexa, paradoxal e contingente.

Assim, finalizando, mas não concluindo, verificamos que o século XX foi o palco dos direitos individuais e sociais, como o século XXI também o deve ser, sob pena de se colocar em risco a própria existência humana. Deve-se, assim, preservar a era dos direitos de terceira e quarta dimensão - como o direito à paz, à cooperação, o direito ao desenvolvimento sustentável, o direito a um meio ambiente equilibrado e saudável, os direitos de solidariedade, e, porque não, à liberdade de escolhas.... todos eles estão intrinsecamente vinculados aos direitos humanos fundamentais, sociais e às políticas públicas.

É nesse complexo contexto que transcorreram as apresentações e debates dos artigos que compõem esta obra, diversos e complementares, focados na defesa do mais importante instrumento jurídico de uma nação: a Constituição Federal.

Profa. Dra. Janaína Machado Sturza – UNIJUÍ

Prof. Dr. Giovani da Silva Corralo – UPF

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS E A CRIAÇÃO DO DIREITO REAL DE LAJE PARA REGULARIZAR FAVELAS SOBREPOSTAS. UMA RESPOSTA À CRISE DO ESTADO SOCIAL.

BRAZILIAN PUBLIC HOUSING POLICIES AND THE CREATION OF THE REAL RIGHT OF SLAB TO REGULARIZE OVERLAPPING FAVELAS. A RESPONSE TO THE CRISIS OF THE SOCIAL STATE.

Marcos Costa Salomão [1]
José Alcebiades De Oliveira Junior [2]

Resumo

A política habitacional brasileira fracassou e o número de favelas multiplicou-se nos últimos anos. Com isso, o direito à moradia não pode ser efetivado por politicas habitacionais de construção de imóveis para venda, pois os direitos sociais dependem da reserva do possível e a demanda é insuperável. O objetivo deste trabalho é, através do método hipotético-dedutivo, demonstrar que o Estado brasileiro mudou o foco de sua política habitacional, incluindo a regularização de favelas sobrepostas, através da criação do direito real de laje, como resposta à crise do Estado Social.

Palavras-chave: Moradia, Direitos sociais, Reserva do possível, Dignidade, Estado social

Abstract/Resumen/Résumé

The Brazilian housing policy has failed and the number of favelas has multiplied in recent years. With this, the right to housing can not be enforced by housing policies for the construction of real estate for sale, because social rights depend on the reserve of the possible and demand is unsurpassed. The objective of this work is to demonstrate, through the hypothetical-deductive method, that the Brazilian State has changed the focus of its housing policy, including the regularization of overlapping favelas, through the creation of the royal slab right, as a response to the crisis of the Social State.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Housing, Social rights, Reservation of the possible, Dignity, Social state

[1] Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões -URI Santo Ângelo. Professor de Direito Civil na FEMA. Registrador Público e Notário. E-mail: salomao@cartoriosalomao.com.br

[2] Professor dos PPGD da UFRGS e URI e Pesquisador nível 1D do CNPq. Coordenador dos Grupos de Pesquisa CNPq “Direitos Fundamentais e Novos Direitos” e “Sociologia Judiciária”. Email: alcebiadesjunior@terra.com.br

1 INTRODUÇÃO

O fracasso da política habitacional conduz, ao longo dos anos, as classes baixas para fora da cidade e dos subúrbios. Os caros aluguéis privam a família humilde de uma vida mais digna, a medida que a maior parte da renda familiar é utilizada para a moradia. Longe do centro, e as vezes longe dos locais de trabalho, as pessoas invadem áreas públicas ou privadas para a construção de barracos, sem a menor infraestrutura, erguidos uns sobre os outros. O Estado, omisso, demora a enxergar que um novo bairro surge da noite para o dia, composto por pessoas excluídas do atual sistema habitacional, criando-se, assim, a favela.

O presente trabalho pretende analisar se as políticas habitacionais do Estado brasileiro alcançam os moradores das favelas, à medida que são possuidores de imóveis invadidos, em situações clandestinas ou irregulares. Será estudada, primeiramente, a urbanização das cidades como um fenômeno mundial a qual se iniciou na Europa e depois se estendeu ao Brasil. Em seguida será estudada a evolução da legislação de loteamentos e das políticas públicas para construção de conjuntos habitacionais no Brasil, como forma de efetivação do direito social de moradia, analisando-se o direito ao mínimo existencial, a reserva do possível e a crise do Estado social. Justifica-se o presente trabalho pela necessidade de uma maior compreensão dos operadores do direito em relação à regularização de favelas no Estado brasileiro como um novo direito, que retira da informalidade milhões de pessoas, inserindo-as no mercado imobiliário e, consequentemente, aumentando sua capacidade econômica. Utilizar-se-á o método hipotético-dedutivo.

2 INDUSTRIALIZAÇÃO, URBANIZAÇÃO E CRISE NAS CIDADES EUROPÉIAS

A revolução Industrial é o marco temporal da urbanização nas cidades europeias. A forte transformação econômica mundial, após a revolução francesa, altera a estrutura das cidades, antes pequenos centros de comércio e lazer. Agora, o espírito é de produção, negócios, novas ideias e de desenvolvimento econômico. Como ensina Eric J. Hobsbawm (2014, p.90-91) a economia industrial necessitava de mão de obra, e buscou atrair para as cidades a população rural e estrangeira (imigrantes), com ofertas de melhores salários e maior liberdade, que as cidades poderiam oferecer. A chegada de novos moradores, em número muito maior do que a estrutura local estava preparada para receber, é o início da urbanização.

O impressionante crescimento demográfico das cidades, vindo do campo, afirma Françoise Choay (2018, p. 3-6), ocorre imediatamente após o início da revolução industrial no

século XIX. Grã-Bretanha, seguida por França e Alemanha foram os primeiros a perceber a nova ordem instalada. Em Londres a população passou de 1.873.676 em 1841 para 4.232.118 em 1891. A industrialização transformou a sociedade e consequentemente as cidades. Surgiram novas vias de comunicação, ferrovias, estações de trem, e a especialização de alguns setores urbanos. Grandes hotéis se instalaram, acompanhados de cafés e lojas. A oferta de imóveis para locação aumentou, inflacionando o centro da cidade, surgindo o subúrbio para os operários. Com o crescimento desordenado, apareceram graves problemas de higiene, novos lixões e ausência de praças e jardins. Uma desordem instalou-se em nome do progresso e da economia.

Henri Lefebvre (2001, p.21-25) analisa que essa desordem trouxe a *crise da cidade*. Nesta época, em 1848, a burguesia de Paris sentiu-se cercada pela classe operária, que morava em pardieiros e casas alugadas. Sentindo-se ameaçada, traçou uma estratégia de criação de subúrbios[1], afastados do centro da cidade, com casas residenciais[2] isoladas umas das outras. Assim, o proletariado e a classe média desurbanizariam o centro da cidade, mas dele continuariam dependentes, frequentando-o para suas necessidades. A burguesia então, logo em seguida, abandonou o centro, criando seus próprios bairros residenciais. O centro de Paris se esvaziou e foi tomado por escritórios e pelo comércio. A cidade se deformou. A industrialização começava a deixar suas marcas.

A chegada constante de camponeses para os grandes centros em busca de moradias próximo às industrias que ofereciam empregos, deflagrou um grande êxodo rural em toda Europa. A especulação imobiliária passou a ser um grande negócio. Empresas proprietárias de áreas privilegiadas e comerciantes latifundiários perceberam a fragilidade da legislação contratual e passaram a negociar lotes urbanos com o proletariado, deixando-os, muitas vezes, desamparados. Era preciso regrar o parcelamento do solo e a compra e venda de lotes, bem como planejar a áreas para arruamentos, praças e instalação de equipamentos comunitários que atendessem aquela população.

Com sérios problemas, em 1914, explica José Afonso da Silva (1981, p.36), o legislativo francês debate as primeiras regras sobre loteamentos para comunas com mais de dez mil habitantes, requerendo projetos de planejamento, embelezamento e extensão para permitir a venda pública de lotes. Serpa Lopes (1997, p. 47) transcreve o discurso do deputado francês Amédée Chenal, às vésperas da aprovação do projeto de lei, diante do caos criado em Paris:

[1] Setor de habitat, ou bairros de habitação.
[2] Chamados também de pavilhões.

> "O vendedor se contenta em traçar a sua planta e efetuar no solo as vias de comunicação; em seguida inicia a venda. Os cidadãos sob um belo sol, atraídos ao local por sugestivos anúncios, não preveem os inconvenientes futuros; o caminho embrionário é, quase sempre, coberto de relva e eles se deixam seduzir apressando-se em adquirir o canto de terra sonhado, orgulhosos de se terem tornado proprietários. Mas, cedo, o aspecto muda; a circulação de alguns carros transportando materiais abre sulcos lamacentos. Entretanto, bem ou mal, construiu-se, sem preocupação dos nivelamentos futuros, nem a da impossibilidade em se obter canalizações para água e luz".

A publicação da primeira lei sobre loteamentos refletiu em toda Europa. Nos anos seguintes, Itália (1942), Espanha (1956), Alemanha (1960) e Bélgica (1962) publicam leis que também regraram o parcelamento do solo urbano e a venda de lotes, como forma de proteger os compradores e estruturar os novos bairros. Surge assim a obrigatoriedade de obter licença para venda e construção, a possibilidade de expropriações pelo poder público, a necessidade de zoneamentos, de servidões, de um plano de utilização do solo e, em alguns casos, inclusive o controle de preços (Da Silva,1981, p.39).

3 A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

No Brasil as periferias urbanas formaram-se após 1930. James Holston (2013, p. 197-211) afirma que as periferias eram o lugar dos trabalhadores pobres e para os trabalhadores pobres. Segundo o arqueólogo, que estudou a cidade de São Paulo, o seu crescimento frenético iniciou em 1890[3] com o início da industrialização e a chegada de imigrantes estrangeiros. Na virada do século, São Paulo já era considerada um espaço urbano caótico com fábricas, estradas de ferro e industrias próximas a residências, em diversas áreas da cidade. As classes altas e baixas moravam relativamente perto, mas apenas os ricos tinham casa própria (equivalente a 20%), enquanto os demais moravam de aluguel, amontoados em habitações coletivas, algumas com 12m^2 abrigando 6 pessoas.

A exemplo do que ocorreu em Paris, demonstra Holston (2013, p. 212-2015), as elites progressistas se reuniram para reorganizar a cidade e a produção do trabalho, elegendo como vilões os cortiços nos bairros operários. Um dos grupos de estudos criados para resolver o problema urbano propôs eliminar os cortiços e encaminhar as famílias para casas próprias, financiadas, com sete cômodos para cada família, higiênicas, educativas e econômicas, onde seria moldado o caráter do trabalhador, disciplinando seus corpos, encerrando a infelicidade e

[3] Holston (2013,p.209) ressalta que em 1872 São Paulo tinha 30 mil habitantes, alcançando a população de 17,8 milhões no ano de 2000.

a indisciplina de suas vidas, e criando assim uma força de trabalho confiável. Como em Paris, setenta anos antes, os pobres seriam colocados para fora da cidade, e as longas avenidas chegariam aos bairros operários.

Serpa Lopes (1997, p.50-56) lembra que, a exemplo da França, no Brasil também a especulação imobiliária se fez presente. Havia a necessidade de se promover um equilíbrio entre a economia livre e a economia dirigida. Se de um lado, as atividades contratuais poderiam se desenvolver sem limitações, era necessário evitar os abusos dessa mesma liberdade. A legislação sobre loteamentos era uma consequência natural do urbanismo, sendo uma norma eminentemente social, com caráter público e proteção irrenunciável. Havia uma grave crise na habitação, e a construção da casa própria era a melhor forma para a classe média e operária se livrar do aluguel pesado. Os aglomerados urbanos, muitos cubículos, apresentavam problemas de ar e higiene, transformando os membros da família em nômades. O incentivo à compra de imóveis loteados traria à família um maior bem-estar, mas era preciso uma norma que regulasse esses negócios jurídicos.

Pontes de Miranda (1948, p.39-44) explica que a ausência de norma específica sobre loteamentos na década de trinta trouxe sérios problemas sociais, muitos deles em decorrência da desonestidade das empresas loteadoras. O código de Beviláqua previa no artigo 1088 o direito de arrependimento pelas partes contratantes na compra e venda de imóveis em prestações, até o momento da assinatura da escritura pública definitiva. A sanção máxima, além da perda das arras, eram as perdas e danos. Isso gerava insegurança jurídica aos compradores de lotes que, muitas vezes, ficavam desamparados. Com isso, em junho de 1936 a Câmara dos Deputados recebe para análise um projeto de lei sobre compra e venda de imóveis em prestações. O projeto foi ao Senado Federal, que o aprovou com algumas emendas, e foi então encaminhado ao governo, que concordou e publicou a nova norma sob a forma do Decreto-lei n. 58 em 10 de dezembro de 1937. Surgiram as primeiras limitações de condutas aos loteadores, obrigando-os ao depósito prévio de documentos no cartório de registro de imóveis, visando a publicidade e a segurança jurídica.

4 A PASSAGEM DO ESTADO LIBERAL PARA O ESTADO SOCIAL

Nessa época, Getúlio Vargas havia assumido o poder e adotado as classes trabalhadoras urbanas como sua base política, direcionando a economia para a indústria. Havia uma preocupação com as condições das habitações urbanas e pela primeira vez o governo federal formulou uma política habitacional criando programas de construção de casas populares

acessíveis às classes trabalhadoras, mediante fundos de pensões e de seguridade social (Holston, 2013, p. 216).

Marcelo Neves (2018, p.184-192) leciona que a grande crise econômica mundial de 1929 havia acentuado o crescimento de novas classes urbanas no Brasil. A crise da economia cafeeira culminou com a Revolução de 30, encerrando o período chamado de República Velha. O texto constitucional de 1934, sob forte influência da Constituição democrática-social de Weimar de 1919, tratou da ordem econômica e social, da família, educação e cultura, direcionando o país para um Estado democrático e social de direito, mas apenas de maneira simbólico-ideológico. As relações sociais permaneciam oligárquicas e intactas, permanecendo a esfera pública vinculada a uma minoria privilegiada em contrapartida à maioria da população que permanecia excluída. Com o aumento dos movimentos sociais, a Carta Constitucional de 1937 invocou a restauração da ordem nacional contra o totalitarismo estrangeiro de esquerda, encobrindo, na verdade, novas reivindicações das oligarquias dominantes. A alegação do caráter social do Estado Novo atingia apenas uma pequena parcela da população, a classe trabalhadora emergente, não se podendo falar em Estado Social, pois a Constituição e as normas subsequentes colocaram o movimento trabalhista sob controle do aparato estatal.

Na Europa, todavia, a passagem do Estado Liberal para o Estado Social ocorreu antes. Conforme ensina Antonio Enrique Pérez Luño (2010, p.229-230) o individualismo e neutralidade do Estado liberal não satisfazia as exigências reais de liberdade e igualdade dos setores sociais mais oprimidos, gerando uma série de conflitos de classe em busca por justiça social. Assim, a passagem do Estado Liberal para o Estado Social consagrou os direitos fundamentais de caráter econômico, social e cultural, atribuindo ao Estado o dever de oferecer os serviços públicos adequados para o desenvolvimento da personalidade do individuo.

Nesse sentido, Jorge Reis Novais (2016, p.67) reafirma que após a Primeira Guerra Mundial surgiram novas concepções sobre as funções do Estado, preocupados com uma nova visão de cidadania e com a reivindicação de uma vida digna por diversas camadas da população. Assim, algumas Constituições passaram a acolher os direitos sociais na qualidade de direitos fundamentais, como uma resposta do Estado social à herança da revolução industrial e das reivindicações dos operários, que possuíam difíceis condições, econômicas e sociais, em razão da ausência de garantias do trabalho, de segurança e de assistência social.

Conforme Marcelo Neves (2011, p.76) o Estado social ou Estado de bem-estar, possui função compensatória, distributiva, baseado no princípio sociológico da inclusão, onde a sua realização faz desaparecer os grupos que não participam da vida social, ou participam de forma

marginalizada. Por outro lado, a manutenção persistente dessa marginalização mantém a exclusão de determinados grupos sociais, o que não é mais aceitável.

Para Paulo Bonavides (2014, p. 184-186) o Estado social representou uma transformação estrutural no antigo Estado liberal, ocorrendo na Alemanha nazista, na Itália fascita, na Espanha franquista, na Portugal salazarista, na Inglaterra de Churchill e Attle, e no Brasil após a revolução de 1930. É nessa passagem do liberal para o social que se busca superar a contradição entre a igualdade politica e a desigualdade social, reconhecendo direitos do proletariado em áreas como o trabalho, previdência, educação, moradia e saúde.

No Brasil, a política habitacional do governo de Getúlio Vargas fracassou. A maior parte dos financiamentos públicos foram para construções de residências da classe média e alta. Os trabalhadores viram-se obrigados a construir suas casas nas periferias, com materiais mais baratos. Em 1942, no auge da inflação e da especulação imobiliária, em razão do aumento exagerado dos aluguéis, o governo federal publicou a Lei do Inquilinato, congelando todos os aluguéis e criando mecanismos de controle sobre os contratos de locação. Na época, 75% da população morava de aluguel. A consequência foi o desestímulo à construção de novos imóveis para locação. Com a desvalorização dos alugueis pela inflação, a saída foi o despejo em massa, expulsando inquilinos antigos para atrair novos, com valores atualizados. Estima-se que 10 a 15% da população de São Paulo foi despejada, algo em torno de 75 mil pessoas. Entre 1940 e 1960, trabalhadores urbanos deslocaram-se para a periferia de São Paulo, erguendo barracos de madeira e concreto, um movimento que se alastrou para todo o país (Holston,2013, p. 217-220).

5 POLÍTICAS HABITACIONAIS DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

Raquel Rolnik (2015, p.281-283) explica que após a Segunda Guerra Mundial surgiu um verdadeiro mercado de residências próprias no Brasil, principalmente após 1950 com a evolução das incorporadoras imobiliárias. Em 1964, o governo militar criou o Banco Nacional de Habitação (BNH), com a finalidade de financiar moradias que, junto com as sociedades de créditos imobiliários e as letras imobiliárias, constituíram o Sistema Financeiro de Habitação. A nova política habitacional dinamizou a economia, gerando empregos e fortalecendo o setor da construção civil. Entre maio de 1964 e outubro de 1965 foram criadas dezenove Cohabs em todo o país.

Erminia Maricato (2001, p. 20-21) afirma que foi graças ao BNH, que drenou recursos em alta escala para o mercado habitacional, que as cidades brasileiras mudaram seu perfil, com a construção de edifícios de apartamentos, o que se tornou a principal moradia da classe média,

que teve o acesso priorizado. Já os conjuntos habitacionais populares foram construídos fora do desenvolvimento urbano racional, em áreas inadequadas, muitas sem infraestrutura.

Em 1966 o BNH foi transformado em empresa pública e no mesmo período foi criado o Fundo de Garantia do tempo de Serviço (FGTS), uma espécie de poupança compulsória do trabalhador, mediante depósito de 8% da sua remuneração. Com esses recursos, no ano seguinte o BNH tornou-se o segundo estabelecimento bancário do país. Na década de setenta o BNH tornou-se o promotor de casas populares e foram construídos grandes conjuntos habitacionais nas periferias pela Cohab. Em 1983 foi edificado em São Paulo o maior conjunto habitacional produzido pela Cohab, José Bonifácio (Itaquera I e II), com 19,6 mil unidades, recebendo uma população estimada de 76,8 mil habitantes (ROLNIK, 2015, p. 284-285).

Em 1986 o BNH foi extinto, e uma grave recessão atingiu a atividade imobiliária. Isso durou até 1994, quando foi lançado o Plano Real, promovendo uma reforma no sistema financeiro que permitiu a abertura do mercado para os bancos estrangeiros, com a finalidade de aumentar a eficiência e modernizar o sistema bancário, além de permitir a entrada de capital estrangeiro no país. Neste período foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), inspirado no modelo de mercado de hipotecas norte-americano, com o objetivo de atrair investidores para fomentar a oferta habitacional (ROLNIK, 2015, p.286-287). As décadas de 1980 e 1990 foram conhecidas como décadas perdidas, concentrando números expressivos da população pobre urbana em morros, várzeas e planícies. Áreas foram invadidas e grande parte da população, mesmo a regularmente empregada, construiu suas casas nestes locais (MARICATO, 2001, p.23). Para essa parcela pobre da população, nada de saneamento, água potável ou documentos.

Nos anos seguintes, o governo Fernando Henrique lançou dois programas habitacionais: o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa Social de Habitação (PSH). Já sob o governo Lula foi criado o Ministério das Cidades, com o objetivo de formular uma nova política habitacional. Em março de 2009 o Governo Federal publicou a Medida Provisória 459, criando o Programa Minha Casa Minha Vida e tratando, ainda timidamente, da regularização fundiária no país. A exposição de motivos da Medida Provisória (BRASIL, 2009), submetida ao Executivo Federal, demonstrava a situação da época:

> Temos a honra de submeter à apreciação de Vossa Excelência projeto de Medida Provisória que institui o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, que visa facilitar o acesso à moradia própria para as famílias de menor renda. [...]
>
> 6. Assim, o Programa "Minha Casa, Minha Vida", que tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda de até dez salários mínimos, compreende as seguintes ações: (i) institui o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; (ii) institui o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR; (iii) autoriza a União a transferir recursos em

> favor do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS; (iv) autoriza a União participar do Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab; e (v) autoriza a União a conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. [...]
> 32. Por sua vez, o Capítulo III da presente proposta de Medida Provisória é dedicado à regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Desde a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o Governo tem buscado apoiar a regularização fundiária de porções significativas das cidades brasileiras, por meio do trabalho conjunto com Municípios, Estados e Distrito Federal. A regularização fundiária urbana é um passo fundamental na garantia do direito constitucional de moradia, especialmente para as populações de menor renda, as mais afetadas pela falta de oportunidades de acesso ao mercado habitacional.

Em julho a medida provisória foi convertida na lei 11977. Raquel Rolnik (2015, p. 306) afirma que o Programa Minha Casa Minha Vida deu novo fôlego ao mercado imobiliário, com crescimento de 47,1% para as empresas de construção civil, 75% para a produção de tintas e 72% para a produção de vergalhões. Com isso, foram criados mais de 2 milhões de novos postos de trabalho, o que recebeu o apoio de setores empresariais e sindicais. Mesmo assim, muitas famílias não tiveram acesso ao programa, e a regularização fundiária limitava-se a algumas situações específicas, As invasões a imóveis persistiram.

6 DIREITO À MORADIA, MÍNIMO EXISTENCIAL, RECONHECIMENTO, RESERVA DO POSSÍVEL E CRISE NO ESTADO SOCIAL

O Brasil não consegue reduzir seu déficit habitacional. A crise urbana que o país está mergulhado é sem precedentes. Por outro lado, a Constituição Federal, desde a Emenda Constitucional 26/2000, prevê o direito à moradia com um direito social, ou seja, uma política pública que o Estado deve realizar para diminuir a desigualdade social.

O direito à moradia é uma conquista internacional, sendo descrito a primeira vez em 1948 na Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas e posteriormente, em 1966 no Pacto Internacional do Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, em 1976 pela Declaração de Vancouver sobre assentamentos Humanos, Habitat I, em 1996, a Declaração de Istambul-Agenda Habitat II e em 2000, a nova Carta de Direitos Fundamentais da União Européia.

Ingo Sarlet (2015, p.133-143) entende que o direito à moradia deve ser compreendido como direito à moradia digna, não significando apenas um direito à moradia própria, ou à propriedade, que guarda a ideia de um mínimo existencial. Para o jurista, não se deve confundir mínimo existencial com mínimo vital, onde esse seria um conjunto de prestações suficientes apenas para a assegurar a existência humana, e aquele busca assegurar uma vida com dignidade,

saudável, que muitos chamam de vida boa. A noção de um mínimo existencial nos direitos sociais está ligada aos conceitos de dignidade humana e justiça social. O ponto de ligação entre a pobreza, a exclusão social e os direitos sociais é o respeito à dignidade humana, que busca o reconhecimento do indivíduo no grupo social.

Sobre reconhecimento, Davi E. Zimerman (1999, p.163) afirma que o indivíduo reconhecido no seu meio social sente-se valorizado como alguém autônomo, que existe, que é aceito e digno de ser amado pelos demais. Não é possível imaginar uma relação humana que não esteja presente à necessidade de algum reconhecimento mútuo. O ser humano necessita, de forma vital, para manutenção de sua autoestima, do reconhecimento das pessoas que fazem parte do seu meio e que, de alguma forma, estão com ele envolvidas. O reconhecimento permite a alguém sentir-se existente como uma individualidade e é essencial para o seu desenvolvimento psíquico. A personalidade humana se estrutura na necessidade de preservação da autoestima e do senso de identidade.

Identidade e reconhecimento possuem uma relação próxima, afirma Charles Taylor (1994, p.45-46). Para ele, o reconhecimento é um dos fatores formadores da identidade de uma pessoa e a identidade é o modo como a pessoa se enxerga, através de suas características próprias, individuais. Se o reconhecimento de uma pessoa ocorrer de forma inversa, ou seja, de forma incorreta, prejudicará a personalidade do indivíduo. Um vínculo negativo criado pela falta de um reconhecimento, marca o indivíduo de forma cruel, atribuindo-lhe um sentimento incapacitante de ódio contra ele mesmo e gerando uma autodepreciação da sua personalidade, criando, assim, uma identidade destrutiva.

Por isso a falta de um mínimo existencial ao indivíduo acaba por exclui-lo do meio social. Como ensina Axel Honneth (2009, p. 216) a "exclusão social, não representa somente a limitação violenta da autonomia pessoal, mas também a sua associação com o sentimento de não possuir o status de um parceiro da interação com igual valor, moralmente em pé de igualdade;".

Para Jorge Reis Novais (2016, p. 231) o mínimo existencial é o patamar de prestação mínima exigida para a sobrevivência física da pessoa, uma garantia fisiológica, consistindo em alimentação, roupa, aquecimento, cuidados de saúde, higiene e alojamento, de modo que o direito à vida não fique ameaçado.

Todavia, nem sempre o Estado observa o direito do indivíduo ao mínimo existencial. Aliás, muitas vezes o Estado é omisso em relação aos direitos fundamentais do próprio indivíduo. Quando isso ocorre, pela ausência de norma ou pela falta de políticas públicas, o

Poder Judiciário, como poder independente, é chamado para garantir a efetivação dos direitos constitucionais. Como explica Luigi Ferrajoli (1997, p.101):

> "É nesta sujeição do juiz à constituição, e portanto no seu papel de garantir os direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, que reside o principal fundamento atual da legitimação da jurisdição e da independência do Poder Judiciário frente aos poderes Legislativo e Executivo, embora estes sejam, e até porque são- assentes na maioria. Precisamente porque os direitos fundamentais em que se baseia a democracia substancial são garantidos incondicionalmente a todos e a cada um, mesmo contra a maioria, eles constituem o fundamento, bem mais do que o velho dogma juspositivista da sujeição à lei, da independência do Poder Judiciário, que para sua garantia está especificamente vocacionado."

Por outro lado, Jorge Reis Novais (2016, p.107- 114) entende que a efetivação dos direitos sociais está limitada às disponibilidades financeiras do Estado, uma reserva do possível. Nesta linha, o doutrinador entende que direito à habitação condigna só é juridicamente reconhecida se houver a reserva do possível. Ou seja, a reserva do possível condiciona o próprio direito desde a sua origem, e isso significa que só há violação do direito de habitação se o Estado tiver condições financeiras de o garantir, ou garantir alguma compensação e não o fizer. Se o Estado não dispuser de recursos suficientes, não haverá violação de direito. Pois os direitos sociais são deveres do Estado na medida do possível e de realização progressiva. Neste mesmo sentido, Norberto Bobbio (2004, p.70-71) leciona:

> Prova disso é que as exigências de direitos sociais tornaram-se tanto mais numerosas quanto mais rápida e profunda foi a transformação em sociedade. Cabe considerar, de resto, que as exigências que se concretizam na demanda de uma intervenção pública e de prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser satisfeitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico;

Assim, não se pode imaginar a implantação de direitos sociais, sem que o Estado tenha recursos para isso. Sem a reserva do possível o Estado não pode efetivar todos os direitos sociais previstos na Constituição. Por isso os direitos sociais são considerados de realização progressiva. A passagem do Estado liberal para o Estado social buscou diminuir a desigualdade social criada pelo modelo burguês. Todavia, quando o Estado se omitiu, foi acionado pelo Poder Judiciário e, sem recursos, entrou em crise, a crise do Estado social. Zygmunt Bauman (2005, p.50) descreve a desilusão do povo pelo Estado Social, in verbis:

> No extremo final do recuo do Estado social se faz a couraça dessecada, rachada e murcha da 'república', despida de seus adornos mais atraentes. Indivíduos enfrentando desafios da vida e orientados a buscar soluções privadas para problemas socialmente produzidos não podem esperar muita ajuda do Estado, cujos poderes restritos não prometem muito- e garantem menos ainda. Uma pessoa sensata não confiaria mais no Estado para prover tudo o que necessita em caso de desemprego, doença ou idade avançada, para assegurar serviços de saúde descentes ou educação adequada para as crianças. Acima de tudo, uma pessoa sensata não esperaria do Estado

> que protegesse os seus sujeitos dos golpes desferidos, de forma aparentemente aleatória, pelo jogo das forças globais, não controlado e mal compreendido.

Nesse sentido, Oliveira Junior e Rocha de Souza (2016, p. 119- 133) lecionam que durante o Estado Social aumentou consideravelmente a intervenção dos juízes no processo de produção do Direito, havendo um novo protagonismo judicial, que atuou não apenas em critérios de legalidade, mas também em critérios de oportunidade e justiça social. O déficit público do Brasil é um problema de má gestão e a crise no Estado de Direito está ligada à crise do Estado de Bem-Estar Social. A consagração de direitos pela Constituição, criou grandes expectativas na sociedade. Todavia, o governo não conseguiu, por falta de planejamento ou tempo, atender à demanda social, gerando uma grande frustração. Assim, a sociedade transferiu suas expectativas ao judiciário, buscando o atendimento dos seus interesses. Primeiro o judiciário conseguiu atender, realizando a prestação social que o executivo não fez. Mais tarde, tornou-se difícil atender a todos os pedidos, tanto pela falta de condições financeiras como instrumentais. O judiciário então, passou a ser criticado.

7 O RECONHECIMENTO DA FAVELA E A REGULARIZAÇÃO DA LAJE COMO POLÍTICA HABITACIONAL

Com poucos horizontes pela falta de recursos e planejamento, o Estado brasileiro percebeu que não vencerá o déficit habitacional. Sem condições de construir novas moradias para atender às famílias que estão em situações irregulares e clandestinas, a solução foi mudar a estratégia e regularizar as moradias em áreas invadidas e consolidadas como núcleos urbanos. Assim, em 22 de dezembro de 2016 o governo Michel Temer publicou a Medida Provisória 759[4], tratando novamente da regularização fundiária no país. A exposição de motivos (BRASIL, 2016), apresentada ao Presidente da República diz:

> 2. Diversos são os dispositivos constitucionais que dispõem sobre o direito à moradia. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 6º que "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição". […]
> 7. Demais disso, o crescimento muitas vezes desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira em curto espaço de tempo vem causando diversos problemas estruturais que, por falta de regramento jurídico específico sobre determinados temas, ou mesmo por desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática dos tempos hodiernos, não apenas impedem a concretização do direito

[4] Em julho de 2017 a Medida Provisória 759/2016 foi convertida na lei 13465 com algumas alterações.

> social à moradia, como ainda produzem efeitos reflexos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública. […]

Foi criada, então, a Regularização Fundiária Urbana (REURB), aplicável a núcleos urbanos invadidos, sejam imóveis públicos ou privados, desde que destinados à moradia. Assim, o Governo Federal reconhece formalmente que as ocupações clandestinas e irregulares nas cidades são o terceiro suporte do tripé das políticas públicas habitacionais, além do Programa Minha Casa Minha Vida e do Programa Cartão Reforma. Conforme a exposição de motivos (BRASIL, 2016) da MP 759, in verbis:

> 79. Para fins da REURB, adotou-se conceito funcional dos núcleos urbanos que, deste modo, restaram conceituados como adensamentos com usos e características urbanas, ainda que situados em áreas qualificadas como rurais, em imóveis privados, públicos ou em co-propriedade ou comunhão com ente público ou privado, destinados predominantemente à moradia dos seus ocupantes.
> 80. A informalidade que os qualifica diz respeito, precisamente, à clandestinidade e irregularidade das ocupações, sob a forma de parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos, bem como abrange os casos que, atendendo à legislação vigente à época da implantação ou regularização, não foram passíveis de realização da titulação dos seus ocupantes.
> 82. Verifica-se, em âmbito habitacional, que as demandas por políticas públicas do Governo Federal, há muito concentraram-se na correção do déficit habitacional quantitativo, alcançado pelo Programa Minha Casa, Minha Vida.
> 83. Mais recentemente, com o Programa Cartão Reforma, os problemas associados à correção do déficit habitacional qualitativo entraram no foco de atenção do Governo Federal.
> 84. Faltava, então, robustecer o terceiro suporte do tripé em que se apoia a questão urbana no País: o reconhecimento formal, pelo poder Público, das ocupações clandestinas e irregulares identificadas nas cidades – situação fática que não poderia permanecer alheia aos mecanismos jurídicos. […]

O Estado brasileiro está em crise. Não pode vencer a demanda social da falta de moradias e reconhece isso, claramente na exposição de motivos da medida provisória. A partir desse reconhecimento, decide regularizar os imóveis invadidos, sem titulo de propriedade e que estão sendo usados para a moradia. São inúmeras famílias nesse contexto que, além de excluídas das cidades, pois vivem em situações irregulares ou clandestinas, também são excluídas do mercado imobiliário pela falta de documentos. Essa informalidade documental impede novos negócios jurídicos, e não permite ao Estado a cobrança de tributos sobre os contratos. Trata-se de dupla exclusão: uma das cidades, a outra do mercado formal de imóveis. Nesse sentido, importante a leitura de outro ponto da exposição de motivos (BRASIL, 2016) da medida provisória 759, in verbis:

> 93. Apesar da falta de dados oficiais, só o Ministério das Cidades recebeu, nos últimos quatro anos, pedidos de recursos para a regularização fundiária de mais de quatro milhões de unidades imobiliárias em todo o Brasil. Muitas dessas ocupações

> originam-se de contratações legítimas. Ocorre que seus ocupantes, quando muito, possuem, apenas, escrituras sem registro ou mesmo documentos particulares inaptos ao ingresso nos registros imobiliários. São localidades, bairros e, eventualmente, municípios inteiros em condição de informalidade; o que desordena as cidades, com vasto leque de consequências negativas para o bem-estar da população e o desenvolvimento local.

É importante frisar que esse fato social não é exclusividade do Brasil. Segundo Mike Davis (2006, p.47-52) autor do livro *Planeta Favela*, em países menos desenvolvidos, onde a maior parte da população urbana mora em favelas a invasão de terras públicas ainda é a solução mais comum. A ausência de título de propriedade passa uma ilusão de diminuição de custos, o que não é sempre a verdade, pois em muitos casos os invasores devem pagar propinas aos políticos, bandidos ou policiais para permanecerem nos terrenos. Quando o grupo resiste ao pagamento de propina, sofre a remoção do local, ou entra em choque com o Estado. Foi assim no Peru e na Nicarágua entre as décadas de 1960 e 1980, e na Venezuela, onde barracos se erguiam à noite e eram demolidos durante o dia pela polícia, até que as autoridades cansassem de brigar. Um fenômeno curioso nestas invasões de áreas públicas são as sublocações de áreas, onde os pobres, invasores, alugam aos mais pobres as áreas invadidas, uma estratégia de sobrevivência para os pobres que já estão em outra área ou já possuem casa própria.

Todavia, o Governo Federal brasileiro sabe que não basta apenas regularizar os imóveis invadidos. As construções nas periferias e favelas brasileiras possuem uma característica diferenciada: são construídas umas sobre as outras. Apoiam-se umas sobre as lajes das outras, como se fossem puxadinhos de concreto, com acessos independentes pelo lado externo da construção, diferenciando de um prédio de apartamentos, pois cada nova construção, sobreposta, é independente uma da outra.

Assim, foi preciso mais. Foi preciso criar um novo direito real, não elencado do Código Civil brasileiro, mas que regularizasse essa situação específica. E desta forma foi criado o Direito Real de Laje, conforme exposição de motivos (BRASIL, 2016), in verbis:

> 113. VI – SOBRE O DIREITO REAL DE LAJE.
> Em reforço ao propósito de adequação do Direito à realidade brasileira, marcada pela profusão de edificações sobrepostas, o texto prevê a criação do direito real de laje.
> 114. Por meio deste novo direito real, abre-se a possibilidade de se instituir unidade imobiliária autônoma, inclusive sob perspectiva registral, no espaço aéreo ou no subsolo de terrenos públicos ou privados, desde que esta apresente acesso exclusivo. Tudo para que não se confunda com as situações de condomínio.
> 115. O direito de laje não enseja a criação de co-domínio sobre o solo ou sobre as edificações já existentes. Trata-se de mecanismo eficiente para a regularização fundiária de favelas.

Aqui entramos na regularização fundiária das favelas brasileiras. Regularização de imóveis sobre as lajes, sem vinculação com o solo, onde o solo pertence ao primeiro que construiu, ou ainda carece também de regularização, e as construções sobrepostas pertencem aos que adquiriram o direito sobre a laje. O Direito encontra-se com a favela e passa a reconhecer sua situação consolidada.

Se por um lado a estratégia de regularização fundiária das favelas parece uma medida paliativa à política habitacional fracassada, por outro, trata-se de uma inovação a um problema que não pertence apenas ao Brasil. Segundo Mike Davis (2006, p. 33-39) a favela é caracterizada pelo excesso de população em habitações pobres ou informais, sem condições sanitárias e sem acesso a água potável, estabelecida em uma posse insegura, normalmente em decorrência da invasão de imóveis públicos longes do centro. Assim, os pobres urbanos tentam conciliar a distância do trabalho com o custo habitacional. A Organização das Nações Unidas estima que existam aproximadamente 1 bilhão de pessoas, no ano de 2005, morando em favelas no mundo. Nos países desenvolvidos, 6% da população urbana é favelada, contra 78,2% dos habitantes urbanos dos países menos desenvolvidos.

A regularização fundiária das favelas está longe de atender o conceito de moradia digna, mas é um passo importante na luta para diminuir a desigualdade social. Com a possibilidade de regularização do barraco, do puxadinho, ou tecnicamente da laje, que é ato gratuito no cartório de registro de imóveis. a pessoa passa a ter acesso ao mercado imobiliário, podendo negociar sua unidade com outros moradores ou buscar financiamento para reformas.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise no Estado social brasileiro impede a realização de políticas públicas habitacionais adequadas. O direito à moradia, inserido na Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional 26/2000 é um direito social de realização progressiva, e está limitado à reserva do possível, ou seja, à disponibilidade financeira do Estado. Com a urbanização descontrolada de muitas cidades brasileiras, as invasões à imóveis longe dos suburbios e das periferias tornou-se prática rotineira, criando um cinturão de pobreza, sem infraestrutura, formado por barracos, erguidos uns sobre os outros, chamados de favelas. Por longos anos o Estado não permitiu o acesso destas pessoas ao mercado imobiliário, prometendo-lhes a construção de conjuntos habitacionais e a consequente remoção para uma moradia mais digna. Sem condições de atender a demanda, com milhões de pessoas morando em favelas, o Estado brasileiro resolveu regularizar essas situações consolidadas, mediante a criação de um novo

direito real, o direito real de laje. Embora não resolva a situação da moradia no país, o acesso dessas famílias, gratuitamente, à formalidade, com matrícula no registro de imóveis, promove a cidadania, inserindo-as no mercado imobiliário e permitindo, assim o acesso ao sistema financeiro de garantias e regularidade nas negociações. A medida não resolve, mas atenua, dando mais um sopro de esperança aos milhões de excluídos do sistema social brasileiro.

9 REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade. Entrevista a Benedetto Vechi**. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahaar, 2005.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. (tradução de Carlos Nelson Coutinho). Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 11ª edição, 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial n. 33/2009**. Brasília,DF, 24 mar 2009. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm>. Acesso em 29 jul 2018.

_____. **Exposição de Motivos Interministerial 20/2016**. Brasília, DF, 21 dez 2016. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf> . Acesso em 29 jul 2018.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia.** (tradução Dafne nascimento Rodrigues. 7ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2018.

DA SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

FERRAJOLI, Luigi**. O Direito como sistema de garantia**. (trad. Eduardo Maia Costa). In OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de (org.). O novo em Direito e Política. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 1997.

HOBSBAWM, Eric J. **A era das revoluções, 1789-1848**. 33 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil.** (Tradução Claudio Carina; revisão técnica Luísa Valentini). 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais.** (tradução de Luiz Repa). 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** (tradução Rubens Eduardo Frias). 5 ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Tratado dos registros públicos, vol 3**. 6 ed. Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. 10ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2010.

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

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de Direito Predial, 3ª.v.** Rio de Janeiro: José Konfino editor, 1948.

NEVES, Marcelo. **Constituição e Direito na Modernidade Periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. Traduzido por Antonio Luz Costa; revisão técnico-jurídica de Edvaldo Moita com colaboração de Agnes Macedo. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. 3ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais.** 2ª ed. Lisboa: AAFDL Editora, 2016.

OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de; DE SOUZA, Leonardo da Rocha. **Sociologia do direito: desafios contemporâneos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia a era das finanças.** 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da Pessoa) Humana e Direitos Fundamentais na Constituição federal de 1988.** 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

TAYLOR, Charles et al. **Multiculturalismo**. Tradução: Marta Machado. Lisboa: instituto Piaget, 1994

ZIMERMAN, Davi E. **Fundamentos psicanalíticos:** teoria, técnica e clínica. Uma abordagem didática. Porto Alegre: Artmed, 1999