

**CENTRO UNIVERSITÁRIO INTERNACIONAL UNINTER
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO, PESQUISA E EXTENSÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU**

ALCELI RIBEIRO ALVES

**URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA:
A CUEM COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA**

CURITIBA

2024

**CENTRO UNIVERSITÁRIO INTERNACIONAL UNINTER
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO, PESQUISA E EXTENSÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU**

ALCELI RIBEIRO ALVES

**URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA:
A CUEM COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA**

CURITIBA

2024

ALCELI RIBEIRO ALVES

**URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA:
A CUEM COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, área de concentração Poder, Estado e Jurisdição do Centro Universitário Internacional UNINTER (PPGD-UNINTER), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Doacir G. de Quadros

CURITIBA

2024

FICHA CATALOGRÁFICA

A474u Alves, Alceli Ribeiro
Urbanização brasileira e o direito fundamental à moradia: a CUEM instrumento de política urbana / Alceli Ribeiro Alves. - Curitiba, 2024.
97 f. : il. (algumas color.)

Orientador: Prof. Dr. Doacir Gonçalves de Quadros
Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro
Universitário
Internacional UNINTER.

1. Urbanização. 2. Política urbana. 3. Direito à moradia.
4. Direitos fundamentais. 5. Teoria do estado. I. Título.

CDD 340

Catálogo na fonte: Vanda Fattori Dias – CRB-9/547

ATA DE BANCA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

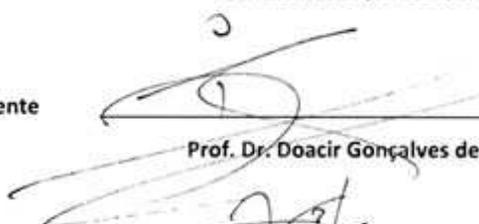
Defesa n° 01/2024

Aos onze dias do mês de junho do ano de 2024, a partir das 09h, na sala 25, realizou-se a Banca de Defesa da Dissertação intitulada: "URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA: A CUEM COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA" de autoria do(a) Candidato(a) **ALCELI RIBEIRO ALVES**, aluno (a) do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, em nível de Mestrado. A Comissão Examinadora esteve constituída pelos professores: Dr. Doacir Gonçalves de Quadros – Presidente; Dr. Jailson de Souza Araújo – Membro interno e Dr. Robson Martins - Membro externo (UENP). Concluídos os trabalhos de apresentação e arguição, a dissertação foi **APROVADO** pela Comissão Examinadora. Foi concedido um prazo de **30** dias, para o (a) candidato (a) efetuar as correções sugeridas pela Comissão Examinadora e apresentar o trabalho em sua redação definitiva, sob pena de não expedição do Diploma. E, para constar, foi lavrada a presente ata, que vai assinada pelos membros da Comissão.

Observações: _____

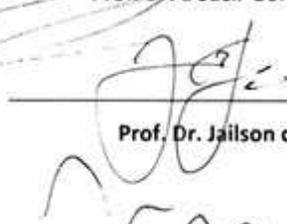
Curitiba, 11 de junho 2024.

Orientador (a) Presidente



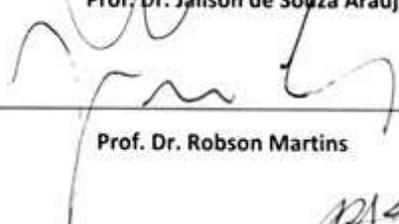
Prof. Dr. Doacir Gonçalves de Quadros

1° Avaliador (a)



Prof. Dr. Jailson de Souza Araújo

2° Avaliador (a)



Prof. Dr. Robson Martins

Candidato (a)



Alceli Ribeiro Alves

“se eu vi mais longe,
foi por estar sobre ombros de gigantes”.

Isaac Newton

AGRADECIMENTOS

Agradecer nominalmente a todos que de alguma maneira contribuíram para a consolidação de mais este sonho é uma tarefa difícil, quiçá interminável, haja vista que muitos passam por nossas vidas e nos ajudam de alguma forma. Mas, apesar de interminável, essa é uma tarefa que precisa ser iniciada e alguns nomes eternizados.

Meu agradecimento especial vai para a Profa. Dra. Camila Bottaro Sales, que me apresentou a temática da CUEM e, desde então, este tem sido meu objeto de pesquisa ao longo dos últimos anos. Graças a Profa. Camila consegui reunir meus interesses de pesquisa associando de forma interdisciplinar e multidimensional duas áreas do conhecimento que possuo genuíno interesse, direito e geografia.

Ao meu orientador, Professor Dr. Doacir Gonçalves de Quadros, pela caminhada juntos, pela parceria, e pelo profissionalismo. Professor Doacir é um daqueles profissionais que conduz suas atividades pautado na retidão, na seriedade e no compromisso que envolve a relação orientador-orientando. O PPGD-UNINTER ganha muito por contar com a *expertise* do Professor, sua forma de trabalhar, construindo e desenvolvendo o PPGD-UNINTER a partir de fundações muito sólidas no tocante à compreensão do que é o Estado Democrático de Direito.

Ao Professor Dr. André Peixoto da Silva, uma das mentes mais inteligentes e brilhantes que eu tive a oportunidade de conhecer, de aprender por meio de seus métodos e formas de pensar e agir, de me inspirar cada vez mais rumo ao trabalho incansável de desenvolvimento de competências e de aprendizado ao longo da vida. Agradecendo ao Professor André Peixoto, estendo os meus agradecimentos também a todo o corpo docente do Mestrado Acadêmico em Direito do PPGD-UNINTER.

À Coordenação do PPGD-UNINTER, na pessoa do Prof. Dr. Daniel Ferreira, que me incentivou desde o começo, mesmo antes desta dissertação ter um projeto.

Aos Professores Doutores Robson Martins e Jailson de Souza Araújo, que contribuíram enormemente para a melhoria da versão final da dissertação que ora se apresenta.

Aos meus colegas Professores do Centro Universitário Internacional UNINTER, aqui representados na pessoa do Prof. Dr. Nelson Pereira Castanheira.

Aos meus colegas do Mestrado Acadêmico em Direito do PPDG-UNINTER. Construí muitas amizades a partir dessa minha passagem pelo PPGD. Meus colegas professores e discentes sempre me colocavam para cima e para frente, muitas vezes proferindo alguma palavra de elogio e motivação, demonstrando todo o carinho que tem para comigo e reconhecendo meu esforço.

Esforço esse que precisou envolver muitas horas sentado à frente do computador, ausentando-me da presença de minhas duas filhas pequenas, Alice e Clara, a quem agradeço eternamente. Ambas sempre compreenderam o valor que papai atribuía ao conhecimento, ao desenvolvimento pessoal e profissional, e porque papai precisava estar sentado ali, “trabalhando muito”.

Seque o teu destino,
Rega as tuas plantas,
Ama as tuas rosas,
O resto é a sombra de árvores alheias.

Fernando Pessoa

RESUMO

A presente dissertação busca compreender o processo de urbanização brasileira e as implicações desse processo para a efetivação do direito fundamental à moradia nas cidades brasileiras, com particular interesse na utilização do instituto da concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) como instrumento capaz de efetivar tal direito. A metodologia aplicada faz uso de pesquisa bibliográfica e documental associada a análise jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) relativas ao período de 2002 a 2023. Os resultados encontrados evidenciam que o direito à moradia é um direito humano que foi recepcionado pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988. A abordagem teórica discutida sinaliza para um ligeiro avanço no tocante à efetivação do direito de moradia, embora esta ocorra lentamente quando comparada à velocidade que o processo de urbanização se desenvolve. Já a análise dos dados de jurisprudência nos mostra que é possível admitir que o direito à moradia esteja sendo efetivado, seja pela via administrativa (menos provável) ou judicial, conforme fora demonstrado pela análise jurisprudencial no TJPR e no STJ.

Palavras-chave: Teoria do Estado. Direitos Fundamentais. Direito à Moradia. CUEM. Urbanização.

ABSTRACT

This dissertation aims to understand the Brazilian urbanization process and the implications of this process for the effectiveness of the fundamental right to housing in Brazilian cities, with particular interest in the use of the special use concession institute for housing purposes (CUEM) as an instrument capable of enforce this right. The methodology applied makes use of bibliographical and documentary research associated with jurisprudential analysis of the Court of Justice of Paraná (TJPR) and the Superior Court of Justice (STJ) relating to the period from 2002 to 2023. The results found show that the right to housing is a human right that was accepted by the Constitution of the Federative Republic of Brazil (CRFB), of 1988. The theoretical approach discussed signals a slight advance in terms of implementing the right to housing, although this occur slowly when compared to the speed at which the urbanization process develops. The analysis of jurisprudence data shows us that it is possible to admit that the right to housing is being implemented, whether through administrative (less likely) or judicial means, as demonstrated by the jurisprudential analysis in the TJPR and the STJ.

Keywords: State Theory. Fundamental rights. Housing. CUEM. Urbanisation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: População mundial, 1950-2022 e cenários para 2022-2100	19
Figura 2: Vista aérea da Comunidade Portelinha, Curitiba/PR.....	35
Figura 3: Comunidade Portelinha: uma paisagem de contrastes	36
Figura 4: Sede da associação de moradores da Comunidade Portelinha	37
Figura 5: Construções precárias na Comunidade Portelinha	38
Figura 6: Ambiente (Site) do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR)	75
Figura 7: Ambiente (Site) do Superior Tribunal de Justiça (STJ).....	75

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA	19
1.1. Urbanização brasileira e as implicações para a efetivação do direito humano fundamental à moradia	19
1.2. Os desafios enfrentados no processo de implementação da política urbana no Brasil	28
1.3. Comunidade Portelinha: uma realidade urbana, brasileira e Curitibana	33
2. O DIREITO À MORADIA COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL E SUA RECEPÇÃO NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO	39
2.1. Notas sobre a Teoria Geral dos Direitos e garantias fundamentais e de Teoria do Estado	39
2.2. Evolução e positivação do direito à moradia como direito humano fundamental no Direito Constitucional Brasileiro	49
2.3. O princípio da dignidade humana e o direito fundamental à moradia	57
3. A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA (CUEM) COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À MORADIA	62
3.1. O Estatuto da Cidade e a Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) como instrumento de política urbana	62
3.2. Metodologia da pesquisa	69
3.2.1. Notas sobre a metodologia da pesquisa	69
3.2.2. A noção de paradigma e a pesquisa de jurisprudência como paradigma emergente no Direito	70
3.2.3. A pesquisa de jurisprudência como técnica instrumental de trabalho	73
3.2.4. Procedimentos metodológicos aplicados à pesquisa de jurisprudência envolvendo a concessão de uso especial para fins de moradia	76
3.3. Resultados da pesquisa de jurisprudência aplicada à análise da frequência do número de julgados envolvendo o pedido de Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM).....	77
CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS.....	87

INTRODUÇÃO

O objetivo desta dissertação é propor uma reflexão sobre como o Estado brasileiro vem atuando frente ao processo acelerado e concentrado de urbanização. Em especial a partir da efetivação do instrumento de concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) para assegurar o direito fundamental à moradia atrelado ao princípio da dignidade humana e o da função social da propriedade. Aqui se analisa a jurisprudência do TJPR e do STJ, buscando identificar a incidência do número de casos envolvendo CUEM e a judicialização das demandas que tratam da tentativa de efetivação do direito de moradia a partir da utilização deste instrumento de política urbana.

Esta dissertação compõe o grupo de pesquisa “Direito, História e Poder Judiciário” vinculado ao Programa de Pós-graduação de Direito (PPGD) da Uninter. O objetivo do grupo é elaborar pesquisas que analisam o impacto dos aspectos sociais, políticos e históricos sobre a formação, aplicação da norma e a atuação do poder judiciário no Brasil, a partir do uso de referenciais teóricos das áreas das ciências sociais e do direito. Tais pesquisas aderem a aportes teóricos-metodológicos oriundos da filosofia política, da teoria política e da teoria do direito que compreendem a linha de pesquisa “Teoria e História da Jurisdição”. A reflexão empreendida nesta dissertação relaciona-se a área de concentração “Poder, Estado e Jurisdição” do PPGD/Uninter. Isso porque apresenta uma reflexão em torno dos conceitos arrolados acima de modo articulado no tratamento sobre a análise da jurisprudência do TJPR e do STJ acerca de temas sensíveis ao direito fundamental à moradia e urbanização. O direito fundamental à moradia em muitos casos deixa de ser efetivado ou se desdobra no processo de judicialização das demandas, atribuindo ao judiciário a tarefa de efetivar (ou não) o direito humano fundamental à moradia.

É notório que diversas regiões do mundo passaram por um processo de urbanização muito acelerado ao longo das últimas décadas, mas que certamente também apresentou variações de um país para outro. Apesar da potência econômica e grandeza populacional que representa, a China, por exemplo, tornou-se urbana apenas em 2011. O Brasil, por outro lado, tornou-se urbano ainda no século XX, mais precisamente entre as décadas de 1960 e 1970.

No que concerne esse rápido processo urbano e seus reflexos no território brasileiro, importante destacar as particularidades envolvendo a urbanização nas cidades brasileiras. A urbanização brasileira ocorreu de forma acelerada, desordenada e concentrada, gerando profundas mudanças territoriais, econômicas e socioambientais, além de trazer enormes desafios para a efetivação de diversos direitos, tais como a educação, saúde, moradia, entre outros. Em particular, o direito à moradia está atrelado ao rol dos direitos humanos e garantias fundamentais, tendo ampla previsão no ordenamento jurídico brasileiro.

O direito à moradia nos chama a atenção pela necessidade de confrontarmos questões cruciais para o desenvolvimento social, econômico, urbano e ambiental nas cidades brasileiras, incluindo-se aqui a receptividade e efetividade de direitos humanos fundamentais no ordenamento jurídicobrasileiro, a redução das desigualdades e justiça social, sobretudo para aqueles extratos mais vulneráveis da sociedade.

Outra justificativa relevante ao se analisar as questões aqui propostas envolve a efetivação do direito fundamental à moradia em aglomerados subnormais nas regiões brasileiras, áreas que, sabidamente, apresentam contextos e problemas socioeconômicos, urbanos e ambientais muito graves e complexos. Há também ocupações coletivas em áreas de preservação permanente, bem como a especulação imobiliária, que são outros problemas associados que contribuem para a construção de uma rede complexa de relações em torno da efetivação do direito à moradia digna.

Todavia, para tratar da promoção e garantia do direito humano fundamental à moradia direito há que se analisar não apenas as ações governamentais que visam melhorar as condições de moradia via acesso aos programas habitacionais, mas também a própria efetivação do direito à moradia a partir da efetivação de outros princípios fundamentais, como o princípio dignidade humana e o da função social da propriedade.

Da mesma forma, para além de olhar para os direitos humanos e garantias fundamentais e efetivação de princípios constitucionais, importante direcionar o olhar para os avanços trazidos pela legislação, em particular, o Estatuto da Cidade e seus instrumentos de política urbana, sobretudo aqueles que tratam

diretamente do direito humano fundamental à moradia, como o instrumento de concessão de uso especial para fins de moradia.

Isto posto, a pesquisa aqui aventada é relevante não apenas sob o ponto de vista jurídico-constitucional, mas também humano, social, econômico, ambiental e urbano. Ademais, é igualmente relevante pelo fato de ser capaz de reunir e mobilizar diversos agentes que podem contribuir com as discussões em prol do direito à moradia digna na sua relação com outros direitos também importantes, como o direito à segurança, à educação, à infância, entre outros. Isso porque a moradia exerce enorme importância para a construção da vida em sociedade, para a geração da identidade dos sujeitos, para o desenvolvimento do senso de pertença a um lugar e, em particular, para assegurar os princípios da dignidade humana e o da função social da propriedade e da cidade.

Assim, diante da perspectiva do processo acelerado, concentrado e desordenado de urbanização brasileira, este trabalho busca analisar e compreender o seguinte problema: Se, e como, o Estado brasileiro estaria assegurando o direito humano fundamental à moradia a partir da efetivação do instrumento da CUEM. Nesse sentido, a hipótese considerada é a de que, apesar da eficácia da CUEM, conforme estabelece o Art. 4º, inc. V, alínea h, da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, sua utilização como instrumento de política urbana pela via administrativa parece pouco observável nas cidades brasileiras e/ou se desdobra no processo de judicialização das demandas

Para se chegar ao objetivo geral indicado nesta dissertação, que é tratar o direito humano fundamental à moradia a partir da efetivação da CUEM tem-se como objetivos específicos: I. Compreender os processos de urbanização mundial e urbanização brasileira e as implicações desses processos para a efetivação do direito humano fundamental à moradia no Brasil, sobretudo na escala municipal; II. Examinar a evolução do direito humano fundamental à moradia e sua recepção no ordenamento jurídico do Estado Constitucional Brasileiro, considerando a importância dos princípios da dignidade humana e da função social da propriedade na efetivação deste direito; III. Investigar a importância do instituto da concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento capaz de promover e efetivar o direito fundamental à moradia; IV. Analisar a jurisprudência do TJPR e do STJ, buscando identificar a incidência do número de casos envolvendo CUEM e a judicialização das demandas que tratam

da tentativa de efetivação do direito de moradia a partir da utilização deste instrumento de política urbana.

Para atingir estes objetivos, optou-se nesta dissertação pelo uso da pesquisa bibliográfica acerca dos estudos da área do direito urbanístico, do urbanismo, da geografia urbana, e outras áreas correlatas, trazendo questões relevantes no contexto da garantia e efetividade dos direitos humanos e fundamentais. Em particular, do direito à cidade como perspectiva que encontra guarida no direito à moradia. Também se adota nesta dissertação a pesquisa documental, principalmente no que se refere à legislação pertinente. Utilizou-se, ainda, de pesquisa da jurisprudência, a partir da análise dos julgados proferidos pelo STJ e pelo TJPR entre os anos de 2002 e 2023 no tocante ao direito fundamental à moradia, principalmente sobre a concessão de uso especial para fins de moradia. Nessa perspectiva, a pesquisa pode ser considerada mista ou quanti-qualitativa, haja vista a utilização de pesquisa bibliográfica e documental de forma associada a análises quantitativas relativas à frequência do número de julgados tratando de CUEM ao longo do tempo. Por fim, emprega-se o método hipotético-dedutivo em que a análise sobre toda a informação coletada contribuirá para que esta pesquisa encontre a conclusão final.

Esta dissertação está estruturada da seguinte forma. No primeiro capítulo discorre-se sobre o processo da urbanização brasileira e as implicações para a efetivação do direito à moradia. Acredita-se que no tratamento dos processos de urbanização mundial e de urbanização brasileira é possível ter uma visão mais abrangente e contextualizada acerca das implicações que esses processos geraram no tocante a efetivação do direito humano fundamental à moradia nas cidades brasileiras. Neste capítulo abordam-se alguns dos obstáculos enfrentados no Brasil no que se refere à implementação da política urbana no país, com destaque para a realidade vivida pela Comunidade Portelinha situada na cidade de Curitiba, no Estado do Paraná. A escolha do recorte local da comunidade Portelinha para a abordagem empírica se justifica por ser uma comunidade capaz de revelar as consequências do processo acelerado, concentrado e desordenado das cidades brasileiras, manifestando-se no espaço urbano a partir de diversas dimensões (social, econômica, ambiental, jurídica, cultural, entre outras). Para além disso, a proximidade deste pesquisador com o Grupo de Pesquisa em Regularização Fundiária-CUEM, liderado pela Profa. Dra.

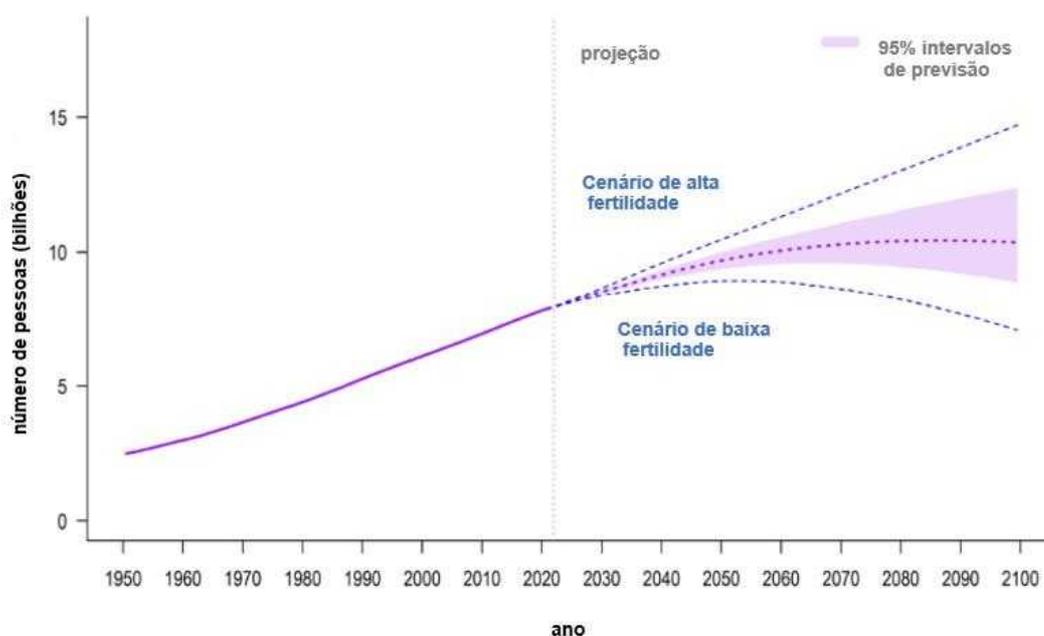
Camila Bottaro foi fundamental para que o estudo não se limitasse apenas à análise de gabinete. Na verdade, muito pelo contrário, a participação no referido grupo de pesquisa permitiu maior aproximação com a realidade e o cotidiano vivido pelas pessoas no chão da cidade, ou seja, permitiu territorializar a análise. Para refletir sobre o direito à moradia como um direito fundamental presente no Estado Constitucional brasileiro reservou-se o capítulo dois que versa sobre a importância do princípio da dignidade humana e o da função social da propriedade na construção do direito humano fundamental à moradia. No último capítulo apresenta-se a análise da jurisprudência do TJPR e STJ com foco no instituto da CUEM como instrumento capaz de promover e efetivar o direito fundamental à moradia, apoiando-se sempre no processo de evolução na disposição de normas pertinentes a este direito.

1. URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA.

1.1. Urbanização brasileira e as implicações para a efetivação do direito humano fundamental à moradia

Periodicamente a Divisão de População do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da Secretaria das Nações Unidas publica dados sobre a população mundial. De acordo com os dados do relatório de Revisão de 2022 sobre as perspectivas de Urbanização Mundial (figura 1), estima-se que entre 2050 e 2060 a população mundial será de aproximadamente 8.7 bilhões, destes, cerca de 70% da população mundial viverá em áreas urbanas e 30% em áreas rurais, conforme já sinalizavam os relatórios de 2014 e de 2018 (ONU, 2022).

Figura 1: População mundial, 1950-2022 e cenários para 2022-2100.



Fonte: Organização das Nações Unidas (2015, p.7; 2022, p.30).

Entre 1950 e 2050 é bastante expressiva a trajetória de aumento da população vivendo ou que viverá em áreas urbanas nas próximas décadas. O relatório afirma que até 2006 a maioria da população mundial vivia em áreas rurais, a inversão ocorreu em 2007 (ONU, 2015). A partir dos intervalos de baixa e alta fertilidade, a estimativa apresentada no relatório de 2022 é de que a população mundial será de aproximadamente 10.4 bilhões em 2100.

Isso não apenas implica em admitirmos que a demanda por serviços públicos nas cidades tende a aumentar consideravelmente nas próximas décadas, mas também justifica a necessidade de se analisar e propor soluções e respostas às questões que envolvem a implementação e execução das políticas públicas, a prestação de serviços públicos e a efetivação de direitos humanos fundamentais que são afetados pelo processo acelerado, concentrado e desordenado de urbanização em cidades de todo o mundo.

No Brasil, esse processo apresenta profundas diferenças regionais, revelando a “complexa organização territorial e urbana” presente no país (Santos, 2013, p.63). A tabela 1 a seguir nos mostra o processo acelerado de urbanização das cidades brasileiras entre os anos de 1940 e 2010.

Tabela 1: O processo de urbanização brasileira

PERÍODO	TOTAL	URBANA	GRAU DE URBANIZAÇÃO	INCREMENTO	INCREMENTO RELATIVO
1940	41.236.315	12.880.182	31.24	-	-
1950	51.944.397	18.782.891	36.16	590.271	3,98%
1960	69.930.293	31.214.700	44.64	1.243.181	8,39%
1970	93.139.037	52.084.984	55.92	2.087.144	14,08%
1980	119.502.716	80.436.419	67.31	2.835.144	19,13%
1991	146.825.475	110.990.990	75.59	2.777.688	18,74%
2000	169.544.443	137.697.439	81.22	2.967.383	20,02%
2010	190.755.799	160.925.792	84.36	2.322.835	15,67%

Fonte: IBGE, Censos demográficos 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010.

Conforme argumenta-se no âmbito desta pesquisa, essa complexa organização territorial tem como causa o acelerado, concentrado e desordenado processo de urbanização brasileira (Santos, 2013). Como resultado, esse processo implicou na necessidade de olharmos atentamente para os problemas ambientais, as vulnerabilidades sociais e as questões fundamentais que gravitam em torno da efetivação de direitos humanos fundamentais, dentre esses, o direito à moradia.

Olhar esse que pode focar num recorte temporal que abrange a abolição da escravatura e seus desdobramentos, de meados do século XIX até o surgimento da Lei Áurea em 1888 e suas consequências na produção do espaço urbano. Alternativamente, é possível perceber o processo concentrado e desordenado de urbanização brasileira no período anterior ao regime militar, como em Bonduki (2017), durante a transição para um país urbano. Mais recentemente, a partir da promulgação da Constituição cidadã de 1988 e do

surgimento dos disruptivos instrumentos de política urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade.

A partir da leitura da obra de Lehfeld (1988), Martins (2023) destaca, por exemplo, que o impedimento de os escravos se tornarem camponeses pela Lei de Terras de 1850 impulsionou os escravos a saírem das fazendas e senzalas para ocuparem áreas íngremes ou morros, de modo que a Lei de Terras de 1850 estimulou o surgimento das favelas no Brasil.

Inegável considerar ainda no contexto de urbanização brasileira a influência do êxodo rural e da atração da atividade manufatureira, concentrada sobretudo no centro sul do país e, principalmente, no processo de estruturação do Multicomplexo Territorial Industrial Paulista (Selingardi-Sampaio, 2009).

Mas, conforme fora sinalizado, esse processo não se limitou ao território paulistano, ele também se manifestou, em menor ou maior grau, em diversas outras cidades brasileiras. E, de tal modo, vem acarretando diversos problemas na escala urbana, impondo aos municípios brasileiros a obrigação de adotar ações e instrumentos alinhados com a política de desenvolvimento urbano, instituída na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Dentre esses problemas é possível destacar o enorme déficit habitacional. Segundo o relatório da Fundação João Pinheiro (2021, p. 14), “o déficit habitacional estimado para o Brasil, em 2016, foi da ordem de 5,657 milhões de domicílios, dos quais 4,849 milhões estão localizados em área urbana e 808 mil em área rural”.

Ainda, destaca-se o crescimento de aglomerados subnormais no Brasil. Mais comumente conhecidas como favelas, ou núcleos urbanos informais, os aglomerados subnormais nos revelam o tamanho do desafio a ser enfrentado para se efetivar o direito humano fundamental à moradia no país. A propósito, tamanho é o desafio e a tarefa de identificar e mensurar a quantidade de pessoas vivendo em aglomerados subnormais, que em 2022 o IBGE passou em recensear as populações nessas localidades.

Na definição do IBGE, os aglomerados subnormais são as “ocupações irregulares de terrenos para fins de habitação em áreas urbanas e que, em geral, são caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos básicos e localização em áreas restritas à ocupação” (IBGE, 2022).

Em Curitiba, recorte espacial escolhido para os propósitos deste trabalho, o censo de 2010 revelou que 162.679 pessoas estavam vivendo em aglomerados subnormais. A maioria dos moradores das favelas, tanto brasileiras, quanto paranaenses e curitibanas, é de mulheres. (IBGE, 2023).

Há também ocupações em áreas de preservação permanente, bem como ações de reintegração de posse e a problemática de realocação dos ocupantes nos casos em que essa reintegração ocorre, cabendo muitas vezes ao Ministério Público atuar em determinadas situações que são de sua competência.

Oportuno o registro aqui de um dos recentes casos ocorridos na Ocupação Povo sem Medo, no bairro Campo do Santana. No dia 10 de janeiro de 2023 foi autorizado o cumprimento da ordem judicial e a defensoria pública do Estado do Paraná acompanhou a desocupação. O temor de ações como essa é a de que a solução para os embates na cidade tenha cada vez mais como solução a polícia, e não política, como diria Rolnik (2017).

Para muito Curitibanos, paranaenses e brasileiros, essa é uma realidade que muitas vezes passa a ser despercebida entre os conflitos que envolvem a produção do espaço no território curitibano. Alguns poderiam afirmar, “nossa, eu pensava que isso só existisse em São Paulo e Rio de Janeiro!”.

De fato, Rolnik (2017) nos mostra que esses conflitos estão muito presentes em São Paulo, onde casos de reintegração de posse resultam em famílias desabrigadas, pessoas feridas, detenções e mortes. Obviamente, também ocorrem no Rio de Janeiro, como bem analisam as obras de Batista (2003), Alves (2018) e Coelho e Cunha (2020), que nos revelam que para além do medo, da violência e da segregação socioespacial, a periculosidade, as prisões e o encarceramento têm cor.

Ocorre que os problemas urbanos relacionados à moradia, a violência e a vulnerabilidades também estão presentes na capital do Paraná, de modo que as questões de moradia e a desocupação forçada de famílias é uma realidade que afeta a vida de pessoas no território Curitibano.

É notório que a visão predominante é a da Curitiba *Smart City*, da cidade ecológica, da cidade educadora, da cidade modelo no transporte público. Não por acaso, é inegável que Curitiba é uma cidade, poderíamos admitir, fora da curva. É uma cidade que, de fato, possui muitos atributos de uma cidade que educa e transforma, de uma cidade conectada com o global e, na escala local,

faz uso da tecnologia visando o acesso dos cidadãos ao exercício da cidadania e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos da cidade. Mas, apesar disso, é também uma cidade que não escapa dos problemas que afetam outras cidades brasileiras, como a fome, a violência, a escassez de moradia, entre outros.

O grande temor em ações realizadas pelo poder público nessas áreas é a de que as famílias não sejam realocadas adequadamente, e em alguns casos até mesmo adolescentes sendo separados de suas mães, ou seja, de suas famílias. A pedido do Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR), a justiça determinou que a reintegração de posse deveria ser precedida da apresentação de um plano prévio de remoção e assentamento das famílias.

A remoção ou reassentamento das famílias de um lugar para outro nos chama atenção para outra questão que guarda estreita relação com o direito à moradia, a questão que envolve as condições necessárias para a efetivação de outro direito fundamental igualmente importante, o direito à educação.

Além da questão da moradia, a remoção de crianças e jovens afeta a relação destas com a construção de um lugar, de uma identidade e a própria efetivação do direito à cidade. O trabalho de Fonseca (2019) nos mostra que nesse processo de remoções-reassentamento as crianças são as mais prejudicadas, expostas a doenças, situações de medo, vulnerabilidade e de negação de direitos.

Para além dessas constatações, importante ter em mente que o direito à moradia está atrelado a possibilidade do exercício de outros direitos fundamentais, tais como a saúde e educação, conforme destacamos na obra de Fonseca (2019), mas também possui sérias implicações no tocante ao direito à segurança e ao combate à especulação imobiliária.

Não por acaso, o assassinato da vereadora Marielle Franco é emblemático na questão da luta pela moradia. Morta a tiros na região central do Rio de Janeiro em 2018, a luta de Marielle era também para combater a militarização do território, o chamado 'urbanismo militar e empresarial' (Valente, 2017) ou, ainda, o 'urbanismo miliciano', como discutido em Barbosa filho (2021).

Segundo Serra e Souza (2023, p.360), "a crescente participação das milícias na construção da ordem/desordem social vem sendo notada pelos pesquisadores como uma articulação perversa entre grupos de extermínio e prestação de serviços compulsórios às comunidades". Assim, o urbanismo

organizado pelas milícias teria como premissa fundamental a ausência do Estado nas questões envolvendo as necessidades habitacionais da população.

Para além das questões de segurança, de políticas públicas e das políticas habitacionais, em particular, o mercado imobiliário é outro fator importante no processo de urbanização acelerada e desordenada, e de produção e transformação do espaço urbano e regional.

Ainda, o número de imóveis urbanos utilizados para fins de moradia social ou de acomodação das pessoas mais pobres e vulneráveis nas cidades brasileiras é praticamente insignificante. Contudo, diversos imóveis nas regiões centrais e mesmo periféricas das grandes cidades encontram-se desocupados, subutilizados ou mesmo sem função alguma.

Essa realidade brasileira que envolve as políticas públicas habitacionais, a efetivação do princípio da dignidade humana e o da função social da propriedade urbana deverão constar cada vez mais na pauta dos gestores, das administrações públicas, do judiciário, do legislativo, dos pesquisadores, da sociedade civil organizada, entre outros.

De tal modo, associado ao direito de propriedade e às discussões em torno de sua função social, a questão da moradia se insere no amplo debate acerca da gestão participativa e do direito à cidade (Alves; Castanheira, 2021).

Portanto, como se pode observar, a análise procura considerar uma visão holística e sistêmica de sociedade e do Direito, na medida em que cada agente se apropria da cidade e, a partir dessa relação a transforma, transformando a si mesmo e a sociedade dialeticamente. Assim, governo, família, igreja, empresas, entre outros, todos tem um papel a desempenhar em prol da garantia da ordem urbana e social.

Nessa perspectiva, mas apropriando-se da epistemologia marxista, corrobora-se com a visão de Harvey (2008), na medida em que,

a questão de que tipo de cidade queremos não pode ser divorciada do tipo de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos que desejamos. O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos. (Harvey, 2008, p.23)

Na escala do município, a municipalidade também é importante agente na implementação de políticas públicas que tem como objetivo a redução das desigualdades, o acesso dos cidadãos, sobretudo das populações mais vulneráveis, aos direitos sociais e, de maneira abrangente, ao direito à cidade. O Direito à Cidade entendido aqui como um aglutinador de diversas dimensões de direitos humanos e fundamentais (Bodnar e Albino, 2020).

Sobre o conceito de Cidade nesse contexto, podemos defini-la precisamente como “o lugar onde se produz a encruzilhada do encontro (a síntese) entre a diferença (variedade, heterogeneidade de sujeitos, culturas, pensamentos e atividades) e igualdade (no acesso aos recursos e nos direitos de cidadania)” (Alguacil, 2008, p. 200).

Em outras palavras, a cidade é o lugar de convivência, que se (re)produz ... como um processo axiomático, que permite avançar na satisfação das necessidades humanas, ainda que, obviamente, sempre em uma tensão entre a imperfeição desses pressupostos e as conquistas dos mesmos (*ibid*).

Obviamente, o conceito de cidade permite inúmeras acepções, intencionalidades, opções. Mas, como diria Lencioni (2008), o conceito não existe sem uma definição. Não por acaso, a definição ou escolha de um conceito é uma forma de manifestação da ação prática ou, ainda, sua inserção dentro de um dado contexto pode ser entendida como um discurso, que é, por sua vez, elemento da ação prática (Alves, 2022).

Em Curitiba, cidade selecionada como recorte espacial da análise, é possível identificar vários problemas que permitem uma investigação mais aprofundada acerca do papel exercido pela municipalidade, pelas organizações da sociedade civil (ex: CUFA), pelo Ministério Público, advogados, os pesquisadores das Instituições de Ensino Superior, entre outros, na efetivação do Direito à Moradia.

A partir dessa perspectiva, vislumbram-se formas alternativas de participação na gestão das cidades, nos moldes de uma democracia participativa e deliberativa, como discutidas em Fraser (2015); Habermas (2018); Cohen (1989), onde a democracia não se efetiva apenas pela pressão sobre o acesso à informação, militância em partido, pelo voto, etc. Mas, sim, como bem exploram Knebel, Fornasier e Borges (2023), por meio da discussão, do debate, do

contraponto, das diferenças, da reflexão sobre ideias e interesses distintos, da participação efetiva nas decisões políticas, na produção do espaço urbano, na gestão de cidades, e na efetivação do direito à cidade.

De tal modo, deparamo-nos com propostas não hegemônicas de participação, conforme apresenta Santos (2002). Importante recordar neste ponto que as propostas hegemônicas estão associadas à representação via participação e atuação dos partidos políticos.

Contudo, a partir de formas alternativas de participação se caminha no sentido de permitir maior controle do Estado pela sociedade, de modo que seria possível fazer a defesa de uma socialização do Estado ou da estadualização da sociedade (Novais, 2006).

Nesse sentido, a pesquisa de certa forma situa-se dentro da perspectiva da Teoria Crítica e/ou da Teoria Crítica do Direito, representada na obra de autores como David Harvey, Milton Santos, Erminia Maricato, Edésio Fernandes, Antônio Carlos Wolkmer, Boaventura de Sousa Santos, entre outros.

Voltando para a questão do agir local dentro de uma perspectiva ampla de democracia, é importante destacar que, apesar do enorme esforço realizado pela municipalidade de Curitiba, encontrar um equilíbrio envolvendo as demandas oriundas do desordenado e acelerado crescimento da cidade e a efetivação do direito à moradia é um desafio gigantesco enfrentado no âmbito do planejamento e gestão da cidade, que, por sua vez, afeta diretamente a efetivação da gestão democrática e, conseqüentemente, do Direito à Cidade.

Atingir tal ponto de equilíbrio requer um enorme esforço a ser empregado pelos municípios, assegurando o exercício das funções essenciais à justiça em cada território, na perspectiva da tripartição dos poderes, como bem analisa Araújo (2021).

Entender as funções essenciais da justiça a partir da noção de tripartição e poderes nos permite ter uma visão mais ampla acerca do papel, das obrigações de cada poder na efetivação, direta ou indiretamente, do direito à moradia.

Isso é particularmente importante quando se consideram as atribuições do Poder Legislativo municipal, para criar as leis envolvendo o ordenamento do território, uso e ocupação do solo, zoneamento urbano, entre outras. Da mesma forma o Poder Executivo, no que se refere a prestação de serviços públicos, o

planejamento e execução da política pública. E o judiciário, na medida em que deve fazer o controle da lei criada, manifestar-se no tocante a adequação da lei no cumprimento de tal política pública e de promover o acesso à justiça.

Para Santos (1986, p.18), a questão do acesso à justiça “é aquele que mais diretamente equaciona as relações entre o processo civil e a justiça social, entre igualdade jurídico-formal e desigualdade socioeconômica”. De acordo com Santos (1986), a questão do acesso à justiça não é um problema novo, pois

no princípio do século XX [...] foram frequentes as denúncias de discrepância entre a procura e a oferta da justiça e foram várias as tentativas para a minimizar, quer por parte do Estado [...] quer por parte dos interesses organizados das classes sociais mais débeis [...]. Foi, no entanto, no pós-guerra que esta questão explodiu.

Portanto, pensar na questão da moradia significa pensar sob a perspectiva da divisão de responsabilidades, da divisão de poderes na efetivação do direito à moradia e, conseqüentemente, do direito à cidade.

A partir deste ponto de vista, parece-nos claro que efetivar o direito à moradia no século XXI requer uma visita ao passado, para reconhecemos os avanços obtidos pela própria organização das estruturas de Estado, a especialidade e territorialidade de cada poder, bem como das lutas sociais travadas nos territórios. Da mesma forma, em pleno século XXI, requer ainda uma visão holística, multidisciplinar e transversal dos processos que envolvem a cidade e a efetivação dos Direitos que nela podem ser exercidos.

Nesse contexto, é importante destacar que as dificuldades para a implementação dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade é um tema que tem chamado a atenção dos especialistas no tocante a questão urbana ou, ainda, do chamado direito à cidade, haja vista que os motivos pelos quais existem tantas dificuldades podem ter origens e interesses distintos. Na seção seguinte trataremos de discorrer sobre essa questão a partir dos trabalhos de Rolnik (2017), Maricato (2014), Fernandes (2001), Harvey (2005), entre outros.

1.2. Os desafios enfrentados no processo de implementação da política urbana no Brasil.

Apesar da eficácia dos instrumentos de política urbana, sua efetivação no território brasileiro ainda é um desafio enorme a ser enfrentado pelos diversos entes federativos. Maricato (2014) analisando o contexto da cidade de São Paulo nos mostra que olhar para a cidade informal, para a cidade que não tem acesso à moradia formal ou serviços básicos de infraestrutura ou, ainda, para a cidade ocupada pelos pobres, não é um exercício comumente praticado pelas administrações públicas.

Segundo Maricato, a realidade nos mostra que a atenção do governo municipal aos “informais” surge apenas em determinados momentos, “quando uma tragédia (enchentes, desmoronamentos, incêndios em favelas) faz vítimas e a cidade informal teima em aparecer pelas costuras do tecido que pretende ocultá-la” (Maricato, 2014, p.32).

Sem dúvida, ignorar ou omitir a realidade que se apresenta na cidade informal ainda é um dos motivos que tornam determinadas áreas invisíveis para a utilização dos instrumentos de política urbana em várias cidades do país, necessitando que as populações envolvidas e os movimentos sociais de luta pela moradia exerçam seu papel junto aos governos, procurando mostrar, dar maior visibilidade para seus problemas, buscando integrar tais áreas na gestão de cidades, nas trajetórias desenvolvimento que outras áreas da cidades estão inseridas.

Maricato ressalta que as boas iniciativas que emergem no seio da própria administração pública, a partir do trabalho de pessoas engajadas, de servidores inclusive, muitas vezes são iniciativas que encontram muita resistência dentro das estruturas de poder consolidadas dentro dos territórios, poder econômico, do capital imobiliário, do poder hegemônico das elites.

Mas, ainda que esse seja o caso, essas resistências também encontram uma força na direção oposta, qual seja, a força dos movimentos de luta pela moradia, que funcionam como uma “forte alavanca impulsionadora” (Maricato, 2014, p. 32).

Apesar das conquistas obtidas no início do século XXI, Maricato explica que os esforços realizados pelo Ministério das Cidades, desde sua criação em

2003, parecem ter perdido fôlego. De tal modo, afirma, “a evidência insofismável é de que as cidades continuam piorando e a questão fundiária [...] não avançou de forma significativa” (Maricato, 2014, p.38). Segundo a autora, isso se deve, ao menos em parte, às limitações políticas e jurídicas que o governo federal teve com o intuito de implementar a política urbana no país.

No tocante a CUEM e outros instrumentos de política urbana os avanços praticamente inexistiram. Maricato (2014) discorre sobre essa questão afirmando que “o ideário da reforma urbana [...] que tem o direito à cidade como questão central [...] parece ter se evaporado”. As causas para esse relativo fracasso podem ser identificadas na própria transição que o capitalismo brasileiro vem passando desde o final do século XX e o início do século XXI.

No então governo de Fernando Henrique Cardoso-FHC (1995-2003), vale lembrar, no governo do presidente que editou a MP 2.220 de 2001, que trata da CUEM, houve a difusão de um movimento neoliberal, alavancando a privatização e desregulação em setores estratégicos como telefonia e mineração (Maricato, 2014).

No primeiro governo Lula, já com a vigência do Estatuto da Cidade, essa lógica não foi invertida, de modo que o governo não rompeu a orientação herdada do governo de FHC. Isso trouxe sérias implicações para a execução de políticas públicas ligadas à moradia no início do século XX e, mais precisamente, para o cumprimento do Plano Plurianual, que poderia ser considerado como letras mortas diante do contexto.

Maricato aponta ainda outros fatores que foram determinantes que limitaram a efetivação dos instrumentos de política urbana a partir de um projeto e governança nacionais. Um deles se refere a competência sobre as questões que envolvem uso e ocupação do solo nas cidades, que é descentralizada e está sob responsabilidade dos municípios, o que limita a plena difusão e desenvolvimento de um projeto nacional.

Outra limitação se refere aos problemas metropolitanos, mas que tem merecido pouco destaque na elaboração da legislação estadual pertinente e, principalmente e mais precisamente, conforme afirma Maricato (2014), na governabilidade metropolitana.

Para além da desses fatores, há ainda a falta de regulação por parte do executivo federal. Mas, mesmo considerando este fator, é possível defender o

posicionamento de que a questão não parece ter sido essencialmente pautada no fazer-valer (efetivar) a norma, mas sim em garantir sua existência, ou seja, criar a lei, estabelecer a política pública, independentemente da sua efetivação, da mudança social que pode realmente provocar.

Fernandes (2001) nos traz uma compreensão acerca das dificuldades para se implementar uma gestão urbana eficiente, socialmente justa e sustentável. O autor destaca as particularidades contidas no próprio contexto socioespacial brasileiro como fator que influencia na implementação da política urbana no país.

Fernandes afirma que se a promoção de condições eficientes de gestão urbano-ambiental é um desafio para a consolidação da democracia, este é um desafio ainda mais significativo para países em desenvolvimento como o Brasil, “dada a complexidade dos problemas resultantes, dentre outros fatores, da combinação entre urbanização intensiva, degradação ambiental, desigualdades socioeconômicas e exclusão socioespacial” (Fernandes, 2001).

Pautando sua análise na tradição dos estudos urbanos-ambientais críticos, Fernandes defende uma releitura da legislação urbana existente à luz da Constituição Federal do Brasil de 1988. Argumenta que “o controle jurídico do processo de desenvolvimento urbano ainda está sendo discutido sob o prisma limitado- e limitante- do Direito Administrativo” (Fernandes, 2001, p.20). Conseqüentemente, pautado ainda pelo código civil brasileiro de 1916, e situado na perspectiva do individualismo do liberalismo jurídico clássico, deixando de considerar as mudanças sociais que a Constituição Federal permitiu emergir.

Essa indefinição quanto ao marco jurídico, ou com a necessidade de se redefinir tal marco, impacta também na reprodução do pensamento jurídico que trata da questão urbana atualmente. É por esse motivo que Fernandes vai afirmar inclusive que “tal situação tem sido consolidada pela formação tradicional dos cursos de Direito, que colocam ênfase excessiva no Direito Civil, ignorando as mudanças sociais profundas e o fortalecimento do Estado ocorridos ao longo do século” (*ibid*).

Resgatando o argumento de Maricato (2014), percebe-se que a crítica feita por Fernandes (2001) encontra guarida na questão da competência para atuar em questões urbanísticas e ambientais, envolvendo a União e os municípios. Isso se deve ao fato de que, historicamente, a questão urbana

passou ao longo dos anos por inúmeras controvérsias no tocante a possibilidade da intervenção estatal no domínio dos direitos individuais de propriedade e, especialmente, quanto à competência dos municípios para agir em matérias urbanísticas e ambientais.

Na visão de Fernandes (2001, p. 21), o fim dessas controvérsias só ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando a competência para legislar sobre o tema foi distribuída com os municípios e a função social da propriedade passou a ser entendida como “o fator fundamental para determinação dos direitos de propriedade imobiliária urbana e da ação do Estado na condução do processo de desenvolvimento urbano”.

O saldo dessas transformações nos permite admitir que, embora gradual e lentamente, entende-se que essa mudança de paradigma vem permitindo um avanço na utilização dos instrumentos de política urbana na efetivação do direito à cidade, consubstanciada aqui na perspectiva de efetivação do direito à moradia.

Apesar da releitura do controle judicial sobre a questão urbano-ambiental proposta por Fernandes (2001), fica o entendimento de que a mera atribuição de títulos individuais de propriedade não garante, por si só, a realização do direito à cidade, do direito à moradia. O autor deixa claro que “há um leque de opções jurídico-políticas a serem consideradas, [...] formas inovadoras, ainda pouco exploradas, com graus diferenciados de controle estatal” (*ibid*, p.34). Em nosso entendimento, incluímos neste rol o instrumento de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM).

Como lição na obra de Fernandes destaca-se ainda a importância da ampliação das possibilidades de acesso ao poder judiciário para a defesa dos direitos coletivos em matérias urbanísticas e ambientais. Acesso esse amplamente inserido no contexto de desenvolvimento como liberdade, como exercício pleno da democracia, da gestão democrática da cidade, como bem reflete a obra de Sen (2010).

Da mesma forma, urgente também a necessidade de mudança de paradigma por parte dos juízes, em prol de um entendimento mais revigorado e atualizado dos processos urbanos, “das relações complexas entre Direito, política e urbanização” (Fernandes, 201, p.46).

Agregamos a esse entendimento a visão crítica de Wolkmer (2001), que propõe o desenvolvimento de um projeto diferenciado, assentado em pressupostos que partem das condições históricas, de conflitos e lutas sociais e práticas insurgentes nos territórios, como bem expressa a obra de Arruda Júnior (1991). Daí a importância não apenas dos movimentos sociais, mas também do uso alternativo do direito, da apropriação do direito como recurso de luta política.

Por fim, ainda inspirado na leitura das obras de Maricato (2014), Harvey (2005) e Fernandes (2001), o desafio de implementar a política urbana no país nos mostra a necessidade de combater e de superar o analfabetismo urbanístico, o desinteresse pela gestão democrática das cidades. Obviamente, isso não é tarefa exclusiva dos gestores de cidades, das prefeituras, do corpo técnico composto por arquitetos, geógrafos, engenheiros, urbanistas, entre outros.

É evidente que essa não é uma tarefa trivial, pois, nos termos de Maricato (2014, p.54), “conhecer o conjunto das cidades brasileiras e a realidade específica de cada cidade exigiria ainda a incorporação do tema como matéria escolar no ensino fundamental”, o que acarretaria num esforço integrado envolvendo gestão de cidades e o Ministério da Educação. Exigiria, ainda, e de maneira mais abrangente, uma enorme reflexão sobre o ensino jurídico no Brasil e a formação dos profissionais do direito, como bem explora a obra de Cortiano Júnior *et al.* (2014).

Mas, como diria Harvey (2005, p. 164), infelizmente, e com muita frequência, “o estudo da urbanização se separa do estudo da mudança social e do desenvolvimento econômico, como se [...] pudesse ser considerado um assunto [...] passivo em relação a mudanças sociais mais importantes e fundamentais”.

Portanto, resta evidente que se trata de uma tarefa multidisciplinar, multidimensional e multiescalar, que envolve um esforço pedagógico, uma campanha de educação da população para as questões que envolvem a produção do espaço das cidades, o direito à cidade, e o próprio exercício da cidadania. Envolve também o exercício daquilo que Fernandes (2001) chama de “direito coletivo novo”, qual seja, o direito ao planejamento urbano.

Na seção seguinte a discussão se estende sobre a questão da urbanização brasileira e as implicações para a efetivação do direito humano

fundamental à moradia, porém ajusta o foco para tentar realizar um esforço no sentido de territorializar o problema da pesquisa.

Embora admitindo, como diria Santos e Freitas (2022, p. 115), que “o jogo de interesses capitalistas no espaço urbano pode ser interpretado pelas ações de seus agentes promotores”, analisaremos a realidade dos problemas urbanos, sobretudo brasileiros, a partir de uma aproximação junto à comunidade Portelinha, comunidade que luta não apenas para ter acesso ao saneamento básico e energia, mas também para ter o direito de moradia efetivado na Cidade de Curitiba/PR.

Ainda que forma sucinta e exemplificativa, a análise empírica e no chão da cidade de Curitiba nos revela como as teorias urbanas e do direito encontram as práticas sociais, ambientais e as relações humanas que produzem o espaço urbano e mobilizam o direito como recurso de luta política, de efetivação do princípio da dignidade humana e do direito à moradia nas cidades.

1.3. Comunidade Portelinha: uma realidade urbana, brasileira e Curitibana.

A comunidade Portelinha está localizada num bairro da Cidade de Curitiba e que apresenta diversos problemas de dimensão econômica, ambiental, urbana, jurídica e social, sobretudo no tocante à efetivação do direito humano fundamental à moradia.

Por isso, empiricamente fornece o cenário ideal para analisarmos as possibilidades de utilização da CUEM ou mesmo da regularização fundiária, justamente por envolver área contendo propriedades com titularidades e ocupações diversas, incluindo-se área de propriedade do município de Curitiba.

Conceitualmente, poderíamos considerar essa comunidade como representante da chamada cidade informal. De acordo com Martins (2023, p.76), “a cidade informal se refere especificamente a áreas urbanas que crescem e se desenvolvem sem planejamento ou regulamentação governamental adequada”.

Essas áreas são caracterizadas por populações de baixa renda que não tem acesso à moradia formal ou serviços básicos de infraestrutura (ex: água, esgoto, eletricidade). Para além dessa realidade, a violência, vulnerabilidades e a sensação de insegurança estão presentes no cotidiano das pessoas que lá

vivem, corroborando com achados já obtidos em pesquisas realizadas em contextos socioespaciais semelhantes no Brasil, como em Sales e Rocha (2011).

Na perspectiva de Santos (2020),

a informalidade na produção da cidade inclui a formação de favelas, ou seja, aglomerados urbanos irregulares tanto em termos fundiários como em termos urbanísticos, mas também loteamentos irregulares. Estes últimos, em geral, são irregulares em termos urbanísticos, ainda que muitos se refiram a imóveis que têm a propriedade fundiária reconhecida (SANTOS, 2020a, p.6).

A comunidade Portelinha foi formada em 2007, e desde então pode ser considerada como uma comunidade que representa uma história de luta pela moradia, sobretudo em localidades centrais das grandes capitais brasileiras. A área está situada entre os bairros Santa Quitéria e Portão, na região oeste da cidade de Curitiba, Estado do Paraná.

Por muitos anos, onde hoje se localiza a ocupação, o terreno ficou desocupado, sem função social alguma, acumulando lixo, sem iluminação, tornando-se até mesmo um lugar perigoso para os transeuntes e moradores da região. Moradores da região relatam que a Prefeitura Municipal de Curitiba era informada acerca do abandono do imóvel e sobre a necessidade de realizar limpeza, corte de grama, entre outros.

A maior parte da área relativa à Comunidade Portelinha está situada na área que pertencia à falida construtora Cidadela S/A (posteriormente, à empresa Residencial Plano Leve S/A), uma pequena parte pertence ao Município de Curitiba, já outra parte pertence à COPEL, mais precisamente sob ou próximo as linhas de transmissão de alta tensão (figura 2). Na comunidade vivem cerca de 280 famílias, muitas chefiadas por mulheres.

Figura 2: Vista aérea da Comunidade Portelinha, Curitiba/PR



Fonte: Google Maps, 2024.

Como se pode imaginar, a ocupação é palco de diversas lutas por regularização fundiária, bem como para a reintegração de posse da área, além de diversos problemas de ordem econômica, social e ambiental que, por sua vez, geram um enorme contraste na paisagem urbana da cidade (figura 3).

A comunidade é dividida geograficamente em duas partes, Portelinha de cima, e Portelinha de baixo. Existem várias casas próximas a torres de alta tensão. Portelinha de baixo está situada às margens de um rio e a população constantemente sofre com alagamentos, acúmulo de resíduos sólidos, entre outras situações que revelam a condição de vulnerabilidades das pessoas que ali vivem.

Figura 3: Comunidade Portelinha: uma paisagem de contrastes



Fonte: acervo do autor.

A Comunidade se reúne periodicamente na associação de moradores, construída dentro da própria comunidade (figura 4). O local também é utilizado para a oferta de cursos, mutirões e festejos na comunidade.

A partir das evidências obtidas em loco por meio da pesquisa que fora realizada junto a essa comunidade, constatam-se enormes problemas no tocante à ordem urbana, à qualidade e segurança das moradias (figura 5), à efetivação do princípio da dignidade humana e do próprio direito à moradia.

No tocante a situação jurídica da área, desde 2007 ao menos três processos foram originados a partir do conflito de interesses envolvendo moradores, a Cidadela S/A (Plano Leve S/A), a COPEL e a Prefeitura Municipal de Curitiba.

Figura 4: Sede da associação de moradores da Comunidade Portelinha.



Fonte: acervo do autor.

Figura 5: Construções precárias na Comunidade Portelinha



Fonte: acervo do autor.

Na Portelinha de cima, envolvendo a Cidadela S/A (Residencial Plano Leve S/A, processo 0012467-46.2007.8.16.0001, junto à 5ª Vara Cível de Curitiba. O processo nº 0009118-79.2014.8.16.0004, junto à 2ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba, envolvendo a área de propriedade da COPEL. E o processo nº 0001852-69.2012.8.16.0179, pela 4ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba, envolvendo a área pertencente à Prefeitura Municipal de Curitiba.

Alguns desses processos ficaram suspensos por muito tempo e houve decisões que determinaram a reintegração de posse, mas não foram cumpridas. Neste ponto, há que se considerar que qualquer decisão, ainda que tomada à luz do direito, poderia gerar consequências desastrosas e desumanas caso determinadas condições não fossem observadas antes da desocupação das casas e da remoção de pessoas. Nossa imaginação não precisa ir muito longe para entendermos que a remoção forçada e sem destino assegurado às pessoas, as colocariam em situação ainda pior, de vulnerabilidade, ignorando a dignidade das crianças, jovens, mulheres, idosos, etc. que vivem na comunidade.

Atualmente, a situação da comunidade vem sendo acompanhada pelo Ministério Público, pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB) e pela Prefeitura Municipal de Curitiba. A comunidade é bastante atuante na tentativa de regularizar a área que ocupam há muitos anos e constantemente participa de reuniões com o Poder Público, bem como de audiências públicas visando a prestação de serviços públicos de qualidade (ex: água, energia elétrica, saneamento básico, entre outros)

A partir do olhar para as demandas e realidade constatada na comunidade Portelinha, percebe-se que o uso do instrumento de concessão de uso especial para fins de moradia se coloca como instrumento de enorme impacto do ponto de vista da justiça social e redução das desigualdades e que pode ser utilizado pelo poder público no tocante à regularização fundiária e efetivação do direito fundamental à moradia.

O recorte espacial da comunidade da Portelinha é capaz de nos revelar inúmeras descobertas relativas à regularização fundiária, à utilização da CUEM como instrumento de política urbana e, também, como exemplo de espaço urbano a ser estudado por meio da elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas.

2. O DIREITO À MORADIA COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL E SUA RECEPÇÃO NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO.

2.1. Notas sobre a Teoria Geral dos Direitos e garantias fundamentais e de Teoria do Estado.

Este capítulo inicia-se com o intuito de compreender a teoria geral dos direitos humanos e garantias fundamentais e sua evolução no ordenamento constitucional brasileiro. Em seguida, analisaremos a busca pela efetivação desses direitos e garantias fundamentais embebida na Teoria geral do Estado, tratando inicialmente de uma perspectiva de Estado liberal para depois seguirmos buscando compreender o Estado numa perspectiva de Estado Social, de Estado de Direito, onde se pressupõe a existência efetiva de regras que permitem a gestão democrática de cidades, no contexto de socialização do Estado.

No contexto de socialização deste, e a partir de uma leitura mais contemporânea que envolve a participação social e o protagonismo das classes menos favorecidas nas transformações pelas quais o Estado enfrenta, o trabalho apropria-se dos estudos de Santos (2003), Wolkmer (2007) e principalmente de Novais (2006).

Importante destacar desde já que nas suas relações internacionais, o Estado Brasileiro é regido pelo princípio da prevalência dos direitos humanos, nos termos do inc. II, do art. 4º da CF/1988.

Isso significa que, em casos de afronta a esses direitos por um Estado, pode levar o Brasil a apoiar a interferência em outros Estados a fim de impedir a continuação de situações que envolvem a violação de direitos humanos e de profunda degradação da dignidade humana. Nesses casos, como bem trazem Paulo e Alexandrino (2017), os direitos humanos fundamentais prevalecem à própria soberania nacional.

De modo geral, a doutrina geralmente definiu pela existência de três gerações distintas de direitos fundamentais. As mais clássicas de 1ª, 2ª e 3ª gerações, que tratam, respectivamente, dos direitos de liberdade, igualdade e fraternidade. Hoje, embora ainda não pacificado pela Doutrina, fala-se até mesmo acerca da existência de uma 6ª geração de direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais de 1ª geração são aqueles direitos que enfatizam o princípio da liberdade, representados pelos direitos civis e políticos. O surgimento dessa primeira geração tem origens na Revolução francesa, de 1789, que trouxe profundas transformações nas sociedades ocidentais.

Antes da revolução, o Estado absolutista e, sobretudo o Rei, determinava o grau de participação dos cidadãos na política do Estado. Com a revolução, o princípio da liberdade passa a ter novo entendimento nas cartas constitucionais. Daqui emergem o direito à propriedade, à liberdade, à vida, à liberdade de expressão, entre outros.

Paulo e Alexandrino (2017) argumentam que os direitos fundamentais surgiram como normas que visavam limitar o poder de atuação do Estado, assim,

os primeiros direitos fundamentais têm o seu surgimento ligado à necessidade de se impor limites e controle aos atos praticados pelo Estado e suas autoridades constituídas. Nasceram, pois, como uma proteção à liberdade do indivíduo frente à ingerência abusiva do Estado. Por esse motivo- por exigirem uma abstenção, um **não fazer** do Estado em respeito à liberdade individual- são denominados direitos negativos, liberdades negativas, ou direitos de defesa.

Na esfera de evolução dos direitos humanos encontramos o princípio da igualdade e, em particular, o direito à moradia, direito fundamental de segunda geração, foco dos direitos humanos fundamentais analisado nesta dissertação. Nós analisaremos o processo histórico de reconhecimento do direito à moradia como direito humano fundamental no Direito Constitucional Brasileiro na seção seguinte, na seção 3.2.

Por ora, consideremos, conforme ressalta Costa (2013), que o direito fundamental à moradia integra o rol dos direitos inerentes aos direitos sociais, econômicos e culturais de segunda dimensão. Direitos que, para serem efetivados, necessitam da intervenção do Estado, bem como de poder pecuniário para assegurar a adequada implementação e execução das políticas públicas relacionadas.

Mas, direito humano fundamental à moradia entendido aqui como algo que não se resume a uma casa, a um teto, ele perpassa também a infraestrutura conectada à moradia, a condição de acesso a outros direitos e, mais amplamente, à própria efetivação do princípio da dignidade humana, conforme veremos na seção 3.3.

Posto isso, estabelecemos uma escolha pela terminologia direitos humanos fundamentais, em contraponto a uma forma segmentada que poderia considerar direitos humanos e garantias fundamentais.

A escolha pela terminologia direitos humanos fundamentais é adotada por entendermos que é adequada o bastante por não fazer distinção entre os direitos humanos e fundamentais, considerando os direitos fundamentais como indissociáveis dos direitos humanos (Ferreira Filho, 2016).

Ou seja, direitos humanos fundamentais entendidos como “direitos destinados a proteger o ser humano e a sua dignidade em todas as dimensões, incluindo os direitos individuais e políticos, econômicos, sociais e culturais e de solidariedade” (Maia, 2012, p. 268).

Nesse contexto, o direito humano fundamental à moradia se insere no amplo debate acerca da efetividade do princípio da dignidade humana, estabelecido como fundamento do Estado Democrático de Direito no Brasil, e expresso no inciso III, do art. 1º da CF/1988.

Quando se analisa a discussão do direito humano fundamental à moradia, inevitavelmente nos deparamos com a necessidade de discutir sobre o papel do Estado na efetivação desse direito. Daí a necessidade de compreendermos de que Estado estamos tratando, a partir de qual teoria, formas de participação popular e de apropriação do direito como recurso de luta política e efetivação de direitos.

Por isso, a análise que se segue procura, ainda que de forma sucinta, tratar da Teoria geral do Estado e das formas com as quais a sociedade pode participar nas transformações sociais mais relevantes e que dizem respeito à efetivação do direito humano fundamental à moradia.

Inicialmente consideremos a perspectiva liberal de Estado, suas premissas e desdobramentos. Desde já, importante estabelecermos que, apesar das promessas trazidas com os ideais da Revolução Francesa, o Estado Liberal não conseguiu entregar a liberdade em sua plenitude, sequer reduzir as desigualdades.

Para Novais (2006, p.182) foi dentro da própria dinâmica capitalista que surgiram as contradições envolvendo o conceito de “mão invisível” de autorregulação do mercado e, de maneira mais ampla, do pensamento liberal, pois que

os mecanismos inerentes ao desenvolvimento da economia capitalista geraram as contradições estruturais e conjunturais da desagregação deste quadro, através da passagem inelutável para a concentração e centralização do capital e o controlo monopolístico dos mercados, tais tendências, ao mesmo tempo que patenteavam o anacronismo da concepção liberal de uma sociedade auto-regida de produtores livres e iguais, eram acompanhadas do envolvimento dos agentes económicos e dos próprios Estados nacionais numa concorrência desenfreada prenunciadora da recessão e da crise global que afectaria todo o sistema. (Novais, 2006, p.182).

Não por acaso, a primeira e segunda guerras mundiais representam o produto natural de um sistema dilacerado pelas próprias contradições, que, na visão de Novais (2006), culminaram na inobservância de duas condições indispensáveis para viabilizar o Estado liberal: “a possibilidade de continuar a produzir lucros que garantissem um fundo permanente de excedente social de riqueza e um consenso das forças intervenientes na vida política em torno das questões fundamentais” (*ibid*, p.182).

Como se sabe, os lucros não foram revertidos para gerar a melhoria da qualidade de vida do trabalhador e de reconhecimento de sua dignidade como ser humano e também no processo produtivo. De outro lado, surgem manifestações no sentido de contestar a não participação das classes menos favorecidas no processo político em torno da efetivação dos princípios de igualdade e de liberdade.

Na perspectiva de Sahid Maluf (2007, p.131) eram anti-humanos os conceitos liberais de liberdade e igualdade. “Era como se o Estado reunisse num vasto anfiteatro lobos e cordeiros, declarando-os livres e iguais perante a lei, e propondo-se a dirigir a luta como árbitro, completamente neutro”. Não era o caso de afirmar que o Estado não intervinha no interesse de particulares, pelo contrário, participava mantendo-se inerte aos graves problemas sociais.

A forma de agir ou de se omitir do Estado nessas condições gerou implicações muito importantes para a vida das pessoas que se concentravam sobretudo nas cidades, atraídas pelas oportunidades que a Revolução industrial supostamente traria para os trabalhadores.

O Estado liberal era incapaz de prover as necessidades da sociedade como um todo. Os pressupostos liberais precisavam superar as possibilidades

teóricas, a mera retórica e consagração constitucional. Era necessário distribuir melhor o produto social, integrando as camadas populacionais marginalizadas.

Assim, o período pós-segunda guerra apresentava um cenário no qual o Estado liberal deveria ser repensado, impondo-se a necessidade de se admitir que o Estado deveria ter como objetivo a promoção da justiça social, visando integrar as classes menos favorecidas nos processos de industrialização e urbanização que o Estado liberal promoverá entre os séculos XVIII, XIX e início do século XX.

É nesse contexto de integração social ou de surgimento do novo princípio de socialidade que o Estado passa agora a ser revestido sob o manto do Estado Social (Novais, 2006). O Estado social entendido aqui como um dever a ser cumprido pelo Estado, responsabilizando-se pela prestação de serviços públicos de interesse geral, necessários à existência humana.

Essa nova forma de entender o Estado, como um Estado social, tem sua influência na obra do jurista Ernest Forsthoff, que concebeu suas ideias nas décadas de 1930 e 1940, a partir do contexto do direito administrativo e constitucional alemão.

Forsthoff propõe uma nova compreensão do papel do Estado. Suas ideias foram amplamente divulgadas com a publicação *The Administration as a Service Provider*, publicado em Königsberg em 1938, de onde desenvolve o conceito de *Daseinsvorsorge*, que aqui traduzimos de forma livre como serviços públicos de interesse geral.

Até então, o direito administrativo e constitucional alemão só conhecia a administração de intervenção (*Eingriffsverwaltung*), uma forma clássica de agir do Estado apenas quando necessário para evitar o perigo e impor obrigação aos particulares, usando até mesmo meios coercitivos no exercício do poder de polícia do Estado. Forsthoff amplia essa compreensão para uma administração pública que deve intervir a partir da prestação de serviços públicos de interesse geral, visando o bem-estar geral da população.

Essa nova forma de agir do Estado vai caracterizar as bases da formação de um direito administrativo também no Estado Brasileiro, haja que esse ramo do direito é muito sensível às mudanças políticas, sociais e econômicas. Considerando essa abordagem a partir de uma compreensão do direito

administrativo como saber histórico, Mesurini (2016) trata dessa questão afirmando que

o direito administrativo nasceu sob as asas do Estado de Direito liberal. No anterior Estado de polícia, pautado pela razão de Estado absolutista, era impensável a existência do direito administrativo, que pressupõe limites jurídicos ao poder. Daí que o modelo liberal forneceu as condições de possibilidade para o florescimento do direito administrativo, tais como a separação dos poderes, os limites jurídicos à administração e a proteção da liberdade individual (Mesurini, 2016, p. 64).

Portanto, a relevância dos serviços públicos de interesse geral (perspectiva da *Daseinsvorsorge*) resulta numa alteração substancial das relações entre Estado e cidadão. Na perspectiva de Novais (2006), isto não significa que anteriormente o Estado não se encarregasse da prestação de condições de existência (a condução da água, a limpeza das cidades, etc.), mas que, no Estado social, admite-se “uma passagem da quantidade à qualidade”.

O problema das condições de existência vital do homem transforma-se em problema social, exigindo soluções supraindividuais, não apenas para aqueles indivíduos mais carentes, pois, a redução do espaço vital dominado atinge todos os grupos e classes sociais.

Aqui, nos cabe abrir um parêntese na análise e trazermos o conceito de espaço vital, explorado na obra de Forsthoff. Não porque seja um conceito que abarca as dimensões do espaço vital dominado e efetivo, trazidos na obra do autor alemão. Mas, principalmente, porque se remete à importante obra de Friedrich Ratzel, outro alemão, geógrafo, nascido no século anterior ao de Forsthoff e que cunhara o conceito de espaço vital.

O espaço vital na perspectiva Ratzeliana pode ser entendido como um organismo vivo, pois, o Estado, assim como o organismo, pode expandir-se, contrair-se, viver, prosperar, decair e morrer como seres vivos (Alves, 2015). Essa noção de Estado traz consigo os conceitos de território, nação e poder soberano, que não apenas dão um caráter dinâmico ao organismo (Estado), mas também nos permite reunir as definições de Queiroz Lima e de Clóvis Beviláqua, presentes na obra de Maluf (2010), sobre o conceito de Estado.

Para Queiroz Lima, o Estado é a nação politicamente organizada. Já em Clóvis Beviláqua, o Estado é um agrupamento humano, estabelecido em

determinado território e submetido a um poder soberano que lhe dá unidade orgânica. Assim, o Estado é produto e representação do grau de vinculação entre povo (nação) e o território (solo ou base física ou geográfica da nação), submetidos a um poder soberano que lhes conferem unidade orgânica. Parêntese fechado, voltemos a análise da emergência do Estado social no pós-segunda guerra.

Conclui-se da passagem do Estado liberal para o Estado social que, atualmente, o Estado deve procurar garantir as necessidades básicas da sociedade, desde a prestação de serviços tradicionais (ex: água, eletricidade, segurança) à redistribuição da riqueza, um conjunto de prestações sociais tendentes a garantir uma vida digna (educação, saúde, moradia, etc.). Assim, conforme argumenta Novais (2006), “avultam agora, os chamados direitos sociais indissociáveis das correspondentes prestações do Estado.”

Analisando essa nova forma de agir, de desempenhar funções e de prestar serviços do Estado, a academia tem procurado compreender essa nova realidade a partir da proposição de uma multiplicidade de designações (*ibid*, p.187). Assim, Estado social ou a socialização do Estado vem sendo associado ao Welfare State, mais precisamente ao Estado assistencial e Estado-providência; aos Estado de partidos; Estado de associações; Estado administrativo, entre outros.

Com essas considerações em mente, é possível trazer essa discussão agora para o contexto nacional. A obra de Paulo e Alexandrino (2017) é útil nesse sentido porque nos auxilia a compreender o Estado Brasileiro e suas principais características. Segundo os autores, o art. 1º da CF/1988 resume a um só tempo, e em uma única sentença, as características mais essenciais do Estado Brasileiro, afirmando que

trata-se de uma federação (forma de Estado), de uma república (forma de governo), que adota o regime político democrático (traz ínsita a ideia de soberania assentada no povo); constitui, ademais, em Estado de Direito (implica a noção de limitação do poder e de garantia de direitos fundamentais aos particulares). Todas essas noções nucleares acerca da estrutura do Estado e do funcionamento do poder político encontram-se assim sintetizadas (Paulo; Alexandrino, 2017, p. 87).

Mas, nem sempre esse foi o entendimento, haja vista que o Estado Brasileiro também teve experiências que poderiam caracterizá-lo como um

Estado liberal, cujas características abarcam a economia de mercado, a intervenção mínima do Estado na economia e na vida dos cidadãos, e o Direito de propriedade entendido como Direito Absoluto do proprietário.

No Estado Brasileiro, o código civil de 1916 representa bem o caráter liberal no início do século XX. Basta um breve revisitar ao nosso código civil de 1916, em particular aos artigos 524, 525 e 527, que logo nos deparamos com características de um Estado liberal, onde a propriedade era entendida como um direito pleno, absoluto e ilimitado do particular. Assim expressavam os citados dispositivos:

Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.

Art. 525. É plena a propriedade, quando todos os seus direitos elementares se acham reunidos no do proprietário; limitada, quando tem ônus real, ou é resolúvel.

Art. 527. O domínio presume-se exclusivo e ilimitado, até prova em contrário.

Superando uma visão de Estado liberal, o Estado Democrático de Direito, e num refinamento desse entendimento, o Estado Social e Democrático de Direito compreende uma visão em que o Estado precisa intervir na vida dos cidadãos, regulando interesses diversos e assegurando a efetividade dos direitos humanos e fundamentais.

Daí decorrem importantes transformações na sociedade promovidas com a forte participação do Estado, materializadas na Constituição Cidadã, de 1988, e no Estatuto da Cidade, de 2001. A partir daí percebe-se que o código civil em vigência, o de 2002, também precisa se adequar ao novo Estado Democrático de Direito.

Assim, o §1º do artigo 1228 do atual código civil vai considerar, por exemplo, que o direito de propriedade não é absoluto, pois precisa ser exercido em consonância com suas finalidades sociais. O §3º do mesmo artigo dispõe que o proprietário pode ser desapropriado por necessidade, utilidade pública ou interesse social.

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

Esses avanços normativos sugerem um novo entendimento de Estado, um Estado que atua ou intervém na vida das pessoas e da economia, visando a justiça social, a equidade, a efetivação do princípio da dignidade humana e da função social da propriedade.

Na perspectiva de Novais (2006), o sentimento jurídico emergente no século XX, no Brasil sobretudo no último quarto deste mesmo século, a garantia dos direitos fundamentais e a tutela da autonomia individual passam a exigir uma postura diferente do Estado. Essa postura deveria ser adotada a partir do reconhecimento de fundamentos e princípios pautados na dignidade da pessoa humana, e não no Direito absoluto e conservação da propriedade burguesa caracterizada durante o Estado liberal.

Essa é a perspectiva do emergente Estado constitucional, do Estado Social e Democrático de Direito. Isso vale dizer que o Estado Social, oriundo dos desdobramentos e falhas do Estado liberal, só poderia ser efetivado a partir da via democrática. Nesse sentido compreende-se porque Miguel Reale afirma que para entender o direito é necessário entender o Estado, o ambiente social e político do território.

Novais (2006) vai argumentar que tal caracterização do Estado social de Direito pressupõe a existência efetiva das regras de democracia política (livre eleição, pluralismo partidário, direito de oposição, alternância democrática, etc.), bem como de direitos de participação política, seja ela partidária ou não partidária, sem quaisquer discriminações. Nestes termos, o estado social de Direito é indissociável da estruturação democrática do Estado, e de uma verdadeira democracia política.

Nos termos de Wolkmer (2007), é por meio dessa pluralidade que emergem novas práticas participativas, de sujeitos políticos (associações, organizações da sociedade civil, entidades não-estatais, movimentos sociais, entre outros) e também da instituição de novos direitos, sobretudo em função da

incapacidade estrutural do Estado de atender as demandas coletivas nas cidades.

Numa perspectiva mais associada a obra de Sen e Bottmann (2011), ainda que não desenvolvida no âmbito da teoria crítica, de certo que o Estado pode e deve intervir, promover a efetividade de direitos pela elaboração e implantação de políticas públicas. Mas, também, pela promoção das capacidades e liberdades dos sujeitos visando a qualidade de vida, justiça social e a efetivação de direitos.

É nesse contexto que os movimentos sociais passam a exercer o papel de protagonistas, assim como ocorre com os movimentos sociais em luta pela moradia, como bem discute Gohn (1991) a partir do olhar para os problemas envolvendo a efetivação do direito de moradia no território paulistano. De acordo com a citada autora,

entramos numa nova era de fazer política. Uma política para as massas que passa pela manifestação e expressão destas através das organizações e movimentos. O poder legislativo se reabilita enquanto espaço de construção dos novos direitos. O judiciário passa a ser uma instância regularizadora das relações sociais, especialmente entre aqueles que buscam e lutam pela diminuição das desigualdades e injustiças sociais (Gohn, 1991, p. 15).

A partir desse entendimento, os movimentos sociais, a sociedade civil organizada e os grupos políticos não necessariamente partidários podem se apropriar do direito como instrumento de emancipação social, não necessariamente sancionadas pelo Estado, embora as instituições do Estado também possam servir para regularizar as relações sociais (Santos, 2003).

Há consenso, porém, que sem luta política e ação estratégica é impossível a emancipação superar a dominação da classe oprimida. Na relação entre emancipação e opressão, Polli (2018) realiza um trabalho que estabelece um diálogo entre o pensamento do educador brasileiro Paulo Freire e do filósofo alemão Jürgen Habermas.

Para Polli (2018), Freire e Habermas compartilham da ideia, de que “nos horizontes da comunicação humana seja possível a superação da insensibilidade de muitos frente aos processos de dominação” (Polli, 2018, p.14). Na visão de ambos os pensadores, faz-se necessário estarmos atentos “aos mecanismos democráticos, institucionalizar práticas democráticas, inclusive com

a contribuição dos processos formais e informais de educação, para superar os limites históricos (*ibid*).

O pensamento de ambos está diretamente relacionado a pauta que envolve o direito à moradia como condição para o exercício de outros direitos fundamentais, tais como o direito à educação, a saúde, segurança, qualidade de vida, meio ambiente ecologicamente equilibrado, etc. Deste modo, possuem estreita relação com a análise empírica conduzida junto à comunidade Portelinha, conforme exploramos de forma exemplificativa neste trabalho.

2.2. Evolução e positivação do direito à moradia como direito humano fundamental no Direito Constitucional Brasileiro

Nesta seção do trabalho considera-se o exame da evolução e reconhecimento do direito humano fundamental à moradia e de recepção deste direito no ordenamento jurídico do Estado Constitucional Brasileiro.

Desde logo, destaca-se que uma compreensão acerca de em qual momento histórico poderia ter surgido a preocupação com o direito de moradia pode nos levar a uma análise que considera a relação com os espaços de abrigo e proteção desde os períodos mais remotos da antiguidade. Mas, apesar de interessante, tal esforço nos renderia muitas horas de pesquisa sobre o tema, impedindo, quiçá, de se concluir a tarefa aqui proposta e que fora colocada a partir dos objetivos propostos neste trabalho.

Assim, inicia-se com uma aproximação que considera a declaração dos direitos do homem e do cidadão, de 1789, como um documento basilar na compreensão entre o direito de propriedade e sua relação com o direito de moradia, nos termos dos artigos 2º e 17 da citada declaração.

O artigo 2º trata a propriedade como um direito natural e imprescritível, senão vejamos: Artigo 2º- O fim de toda a associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses Direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão.

Já o artigo 17 trata não apenas de uma concepção de propriedade como um direito inviolável e sagrado, como também abre espaço para uma interpretação no sentido de considerar a defesa de uma espécie de embrião do

que mais tarde seria conhecido como o princípio da função social da propriedade.

Inclusive, o artigo 17 deixa claro também que o proprietário pode ser privado do direito de propriedade caso haja necessidade pública legalmente comprovada, sugerindo a aplicação de um instrumento que mais tarde viria a ser conhecido pelo ordenamento jurídico brasileiro como o instrumento de desapropriação.

Tamanha a importância desses dispositivos legais, que nos permitem elaborar uma compreensão acerca dos primórdios na construção do direito de moradia à luz da declaração dos direitos do homem e do cidadão, de 1789. Além disso, sugerem também serem o embrião do instrumento de desapropriação, e do princípio da função social da propriedade, que posteriormente passariam a ter enorme peso nos julgados proferidos em torno da efetivação do direito humano fundamental à moradia.

Avançando um pouco na história e trazendo a análise para um recorte mais recente da história contemporânea, Lisboa (2002) admite que no âmbito internacional, foi no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, que se reconheceu de forma embrionária o direito à moradia.

Artigo 25º DUDH. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

Em 1976 foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos, na Cidade de Vancouver, no Canadá. Tal evento ficou conhecido como Habitat I, da agenda urbana das nações Unidas para assentamentos humanos. O foco das discussões na conferência incidiu sobre as políticas habitacionais para grupos vulneráveis.

Também em 1976 entrou em vigor o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, trazendo no seu bojo o artigo 11, onde os países signatários reconhecem o direito de toda pessoa a um nível adequado de moradia para si próprio e sua família.

Na ECO-92, realizada no Brasil, estabeleceu-se que a habitação sadia é imprescindível para o bem-estar da pessoa humana. Quatro anos depois, em 1996, na cidade de Istambul (Turquia), a ONU coordenou a 2ª conferência sobre Assentamentos Urbanos, já com foco no desenvolvimento urbano e sustentável, também conhecido como HABITAT II.

Seguindo a agenda bi-decenal, em 2016 as Nações Unidas se reuniram novamente na cidade de Quito, no Equador, para revigorar o compromisso global com a urbanização sustentável, focando na implementação de uma Nova Agenda Urbana, o Habitat III.

No Brasil, a efetividade pelo direito à moradia é uma questão debatida há muitas décadas no Direito Constitucional. Num recorte mais contemporâneo, definiu-se o direito social à moradia como direito fundamental por meio Emenda Constitucional nº 26, de 2000, inserindo no rol dos direitos sociais, o direito fundamental à moradia.

Assim, o direito fundamental à moradia foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro, somando-se a outros direitos sociais já consolidados, como o direito à educação, saúde, segurança, previdência social, e outros (Lisboa, 2022). De tal modo, o Direito à moradia como um direito fundamental possui ampla previsão no ordenamento jurídico brasileiro, compondo o rol dos direitos sociais contidos no artigo 6º da CF/1988.

Na questão jurisdicional, Santos *et al* (2022) também reiteram que o direito à moradia é um dos direitos humanos que foram recepcionados pela Constituição, existindo vasta legislação protegendo esse direito, e o próprio Poder Judiciário tem recepcionado esse avanço normativo, como bem se observa na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Paraná e do STJ, conforme veremos mais adiante.

No tocante à novas rodadas de positivação do direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro, destaca-se outra importante Emenda Constitucional (EC). Em 2004, com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº45, a eficácia do direito fundamental à moradia ganha força no plano nacional, reconhecendo que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, no Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às ECs.

Assim, tal norma foi positivada na constituição, com a inserção do §3º no art. 5º da CF/1988, parágrafo esse oriundo da aprovação da referida EC, estabelecendo a internalização do direito fundamental à moradia como direito humano no ordenamento jurídico brasileiro.

O avanço com a inserção do §3º no art. 5º da CF/1988 é notório. Mas, os avanços não pararam por aí na chamada constituição cidadã. A CF/1988 também trouxe um capítulo à parte para tratar especificamente da política urbana, surgindo daí os artigos 182 e 183 da CF/1988.

A partir daí destaca-se o peso que se atribui ao princípio da função social da cidade e da propriedade, privilegiando uma noção de cidade que deve estar atenta para os interesses coletivos, na efetivação do Direito à Cidade para todos.

É por isso que no ordenamento jurídico brasileiro observa-se inicialmente o fundamento constitucional que garante o direito à propriedade, contido no art. 5º, XXII, da CF1988, e que expressa que “é garantido o direito de propriedade”. No entanto, esse direito se aplica observando-se também o art. 5º, XXIII, da CF/1988, que dispõe que a propriedade deverá atender sua função social.

À guisa desses avanços, eis que se torna oportuno dizer que, com o advento de uma política urbana, fez-se necessário a regulação desta política com o surgimento de uma norma infraconstitucional, que surgiu em 2001. Estamos nos referindo ao Estatuto da Cidade.

Na perspectiva da efetividade do direito fundamental à moradia, mister destacar a importância do Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 2001, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Como forma de garantir que a propriedade urbana cumpra com sua função social, o Estatuto da Cidade faz uso de institutos jurídicos e políticos, surgindo daí vários instrumentos de política urbana que podem ser utilizados para efetivar o direito fundamental à moradia e princípios constitucionais correlatos.

Dentre esses instrumentos, é possível citar o IPTU (Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana) progressivo no tempo, aumentando a alíquota do imposto para proprietários de imóveis que não conferem à propriedade função social; o instrumento de desapropriação para fins urbanísticos, quando a propriedade urbana não cumpre sua função social, entre

outros instrumentos que trazem em seu bojo a possibilidade de efetivar os princípios constitucionais da função social da cidade, da propriedade e o da dignidade humana.

Obviamente, a eficácia da norma a norma é uma questão importante, sua efetividade, porém, faz emergir discussões ainda mais acaloradas. Canotilho, por exemplo, trata das dificuldades de efetivação dos direitos fundamentais sociais (2010), da capacidade das Constituições dirigentes para não apenas conterem normas, mas também para dirigirem programas e ações a serem concretizados pelos poderes públicos.

Nesse sentido, o jurista português afirma que, embora tenha sido reconhecido que “o Estado, os poderes públicos e o legislador estão vinculados a proteger e a garantir as prestações existenciais, a doutrina e a jurisprudência abraçaram uma posição cada vez mais conservadoras” (Canotilho, 2010, p.12).

Para o jurista português, esse conservadorismo irá reverberar, inclusive, numa espécie de negligência ou, ainda, invisibilidade ao direito dos pobres, e das desigualdades fáticas e jurídicas que os afligem (Canotilho, 2010). De tal modo, o reconhecimento e positivação do direito à moradia como direito humano fundamental no Direito Constitucional Brasileiro “requer um olhar para os pobres” (Canotilho, 2010, p. 34).

A efetivação da norma perpassa o trabalho e a competência exercida pelos diferentes poderes, legislativo, executivo, judiciário. A partir da análise da obra de Canotilho, Guedes (1995), destaca que a norma jurídica só poderá efetivamente auferir normatividade por meio de decisão vinculada, seja pelo legislador (por meio de ato legislativo), do gestor (por meio de ato administrativo) ou, ainda, pelo judiciário (via sentença proferidas pelos tribunais).

Assim, Guedes (1995) destaca que a efetivação da norma possui relação direta com a ação ou decisão que transforma a realidade socioespacial, que transforma as relações jurídicas, as relações entre as instituições, entre as pessoas e, destas, com o meio. Cabe dizer que a efetivação da norma, a partir desse entendimento, significa admitir inicialmente a existência, em menor ou

maior grau, da concretização da constituição, segundo o conceito adotado por Canotilho (1982).¹

De um lado, é fato que a legislação impõe a efetivação do direito à moradia. De outro, a União, por sua vez, parece muitas vezes atribuir essa função principalmente ao ente municipal, que possui menor capacidade econômica de resolver o problema, que não é apenas econômico. Nestes casos, o problema em torno da efetivação do direito de moradia ou da efetivação das políticas públicas de modo geral vai parar no judiciário.

Ocorre que o judiciário vem firmando posicionamento no sentido de não decidir diretamente sobre políticas públicas, mas sim de apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à administração pública que apresente um plano de ação para alcançar os resultados pretendidos. O tema foi tratado no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 684612, com repercussão geral (Tema 698), na sessão virtual encerrada em 30/06/2023 (STF, 2023).

Sobre esse tema, Martins e Martins (2023) chamam a atenção para a tarefa a ser desempenhada pelos legisladores e administradores públicos ao considerarem as possibilidades de resolução de problemas ligados à efetivação do direito à moradia digna.

Analisando o REsp 1.930.735-TO, de Relatoria da Ministra Regina Helena Costa (Info 767), Martins e Martins (2023) argumentam que, em 28/02/2023, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que o Poder Judiciário, na análise de iniciais de desapropriação de utilidade ou necessidade pública, ou ainda interesse social, para desapropriar imóveis, o Município, já na petição inicial, deve demonstrar que fez previsão orçamentária para tal ato administrativo.

A discussão trazida por Martins e Martins (2023) alerta para a necessidade de os municípios terem previsão orçamentária no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual para a execução dos atos administrativos que envolvem a efetivação do direito à moradia,

¹ Guedes (1995) apresenta o conceito de concretização adotado por Canotilho, para quem “concretizar a constituição traduz-se, fundamentalmente, no processo de densificação de regras e princípios constitucionais. Densificar significa preencher, complementar e precisar o espaço normativo de um preceito constitucional, especialmente carecido de concretização, a fim de tornar possível a solução por esse preceito, dos problemas concretos”.

sobretudo quando se faz necessária a desapropriação de imóveis, reintegração de posse a realocação de pessoas.

Essas considerações estão diretamente relacionadas com a análise que trata da efetivação da CUEM como instrumento de política urbana. Conforme vimos no capítulo 1, a partir da análise da Comunidade Portelinha, qualquer remoção de pessoas ou desocupação forçada das casas pode acarretar desdobramentos indesejáveis para os envolvidos, para as comunidades, para as forças policiais, para crianças e jovens, e para a própria administração pública municipal.

De tal modo, o ato administrativo da administração pública municipal deve prever com antecedência a verba necessária para conduzir o processo assegurando a dignidade da pessoa humana e a efetivação do direito à moradia, minimizando os riscos que porventura poderiam surgir com a simples tomada de decisão sem que essas condições e direitos sejam previamente considerados.

É importante destacar que ao se analisar o direito à moradia, as questões em torno da função social da propriedade, das desapropriações, reintegrações de posse, entre outras medidas, requer um olhar multidimensional acerca dos problemas envolvidos e da efetivação dos direitos fundamentais.

Por exemplo, numa reintegração de posse, para onde iriam as pessoas a serem removidas? Para além da existência de orçamento anual previsto para a execução dos atos administrativos, como assegurar a dignidade humana daqueles que são desterritorializados?

Utiliza-se aqui o conceito de desterritorialização para expressar aquilo que Souza (2013), define como

um processo que envolve o exercício de relações de poder e a projeção dessas relações no espaço (...). Aliás, envolve, não raramente, também o uso da violência, como exemplificado por (...) remoções de favelas, despejo de famílias sem-teto de ocupação, expulsão de vendedores ambulantes pelas forças de ordem, e assim sucessivamente.

Percebe-se, portanto, que as questões envolvendo o direito à moradia nos impõe uma reflexão mais profunda acerca do processo histórico de reconhecimento e positivação deste direito no Direito Constitucional Brasileiro.

Nos impõe uma reflexão envolvendo visões de mundo, de sociedade, de humanidade, de direito, de território e de territorialidades.

Como bem dizia Santos (1999), o território é muito mais do que um pedaço de terra, um chão no qual se pode pisar e subsistir. Território envolve identidade, envolve sentimento de pertença a um lugar, o reconhecimento do direito de viver dignamente no espaço que construímos para nós mesmos, e a partir dele nos construirmos e reconstruirmos continuamente. Para Santos(1999, p.8),

o território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e desistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida.

Portanto, as questões em torno do direito à moradia não se limitam apenas à dimensão econômica, social, cultural e natural do território. Elas impactam na forma de pensar e construir o direito das pessoas à cidade. Talvez, e mais importante ainda, impactam no próprio planejamento e gestão de cidades.

Não por acaso, determinados gestores, receosos de suas decisões, deixam de realizar atos administrativos ou protelam a tomada de decisão quando possível, e em casos de dúvida quanto ao procedimento, justamente para não incorrer em crimes contra a administração pública, ou sofrer as sanções aplicáveis em virtude de supostas práticas tratadas na lei nº14.230 de 2021, que dispõe sobre a improbidade administrativa.

Por isso, ainda que se tenha em mente o imperativo da efetivação do direito humano fundamental à moradia, o chamado “apagão das canetas” é uma realidade que afronta até mesmo aqueles bem intencionados e comprometidos com a causa pública.

Para Gullo (2022, p.19), o apagão das canetas ou, também chamado de direito administrativo do medo (Santos, 2020b) “é uma espécie do gênero das estratégias de fuga da responsabilização da improbidade administrativa, cuja reflexão se debruça sobre os riscos da atividade política em face de sua eventual responsabilização”. Ou, ainda, cuja finalidade é “desviar a responsabilidade do

gestor por intermédio de estratégias escolhidas com o intuito de evitar as consequências políticas e jurídicas da responsabilização” (Gullo, 2022, p.19).

No tocante a efetivação do direito à moradia, uma hipótese bastante plausível seja justamente por esse motivo que as prefeituras, as administrações públicas municipais, os prefeitos, os servidores, entre outros, deixem sob malhete a tomada de decisão sobre efetivar ou não tal direito, a partir deste ou daquele instrumento de política urbana, preocupados com possíveis revisões judiciais ou mesmo por depararam-se com a necessidade de responder administrativamente e/ou judicialmente perante as decisões tomadas.

Por esse motivo, como diria Gullo (2022, p.20-21), guardadas as devidas proporções, isso causa “uma postura conservadora dos administradores públicos, dificultando que a administração aja pelo bem coletivo da forma mais eficiente possível”.

Isto posto, na seção seguinte vamos nos debruçar sobre o princípio da dignidade humana e do direito fundamental à moradia, como forma de buscar compreender não apenas a importância do princípio da dignidade humana na efetivação do direito humano fundamental à moradia, mas também de contextualizar a análise seguinte, que versará sobre o instrumento de Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM).

2.3. O princípio da dignidade humana e o direito fundamental à moradia

Ainda que de maneira implícita, uma das principais inquietações e motivações para essa pesquisa foi a tentativa de buscar compreender a importância do princípio da dignidade humana na efetivação do direito humano fundamental à moradia.

Optou-se por conduzir essa análise a partir de uma perspectiva kantiana, seja pela comemoração dos 300 anos de seu nascimento, celebrado em 2024, ou mesmo pela influência de sua obra no tocante a noção de dignidade que, conforme veremos, possui estreita relação com a efetivação do direito humano fundamental à moradia. A partir dessa observação, é importante ressaltar desde já que o referencial Kantiano é utilizado para referir-se, de forma bastante

sucinta, à relação entre dignidade e moradia, sem adentrar profundamente na obra do filósofo alemão.²

Balthazar e Stobe (2013, p. 510), argumentam que na perspectiva Kantiana “pode-se definir o conteúdo da dignidade como emergente do cerne do gênero humano, a partir de duas máximas kantianas: tratar a pessoa como fim e nunca como meio e assegurar-lhe as necessidades vitais”.

Daí o imperativo categórico contido na Lei fundamental da razão prática pura em Kant, “aja de modo que a máxima de sua vontade possa sempre valer ao mesmo tempo como princípio de uma legislação universal” (Kant, 2016, p.49).

Neste contexto, como bem destacam Seffrin e Genci (2017), é evidente que Kant entendeu a dignidade da pessoa humana como algo que vai muito além dos conceitos de divindade ou hierarquia e se aproxima muito de algo que pode ser considerado intrínseco à própria racionalidade humana.

A implicação disso se reflete a partir do entendimento de que o que torna o conceito de dignidade da pessoa humana como elemento que constitui os seres humanos como seres distintos de outros seres reside principalmente no fato de que o homem é uma totalidade, é um fim em si mesmo. Senão vejamos a compreensão de Kant sobre o tema.

No reino dos fins tudo tem ou um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem um preço, pode-se pôr em vez dela qualquer outra como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e, portanto, não permite equivalente, então ela tem dignidade. (Kant, 2011, p.82)

Ou seja, as pessoas não são objeto ou coisa, não podem ser usadas como meio para se atingir objetivos. As pessoas são únicas e põe limite a todo livre arbítrio que possa impactar negativamente as relações de alteridade, não servem como valor de troca e, como tal, são dignas de respeito.

Nessa perspectiva, Balthazar e Stobe (2013) destacam que o ser humano ocupa posição central na ordem das coisas, e que a ação do Estado precisa ter em vista esta centralidade, “na essência da moral e também de forma a garantir

² Ainda que se faça essa ressalva ao leitor acerca da limitação da análise neste ponto, é importante destacar ainda que Kant não é unanimidade e sua análise é criticada por conter uma suposta superioridade racial, dotada de um caráter racista de seu pensamento. Sobre este tema ver GONÇALVES, Ricardo J. A superioridade racial em Immanuel Kant: as justificações da dominação europeia e suas implicações na América Latina, *kínesis*, v.7, n.13, 2015.

a completude do ser humano, viabilizando o atendimento de necessidades básicas para evitar degradação e sujeição” (Balthazar e Stobe, 2013, p.510).

Nunes *et al.* (2023) analisa a obra de Kant e afirma que a dignidade humana na perspectiva Kantiana consiste em uma “qualidade inalienável e que deve ser acessada (ou usufruída) por todos os seres humanos, já que os indivíduos detêm a capacidade para, através da razão, determinarem suas ações, de acordo com a ideia de cumprimento de certas regras e normas que recaem sobre eles” (Nunes *et al.* 2023, p.5). Na visão desses autores, a compreensão filosófica kantiana da dignidade da pessoa humana acaba incorporando em si dimensões sociais e jurídicas (*ibid*).

Nesse sentido, efetivar o direito à moradia significa preservar a dignidade da pessoa humana, pois a efetivação do direito à moradia está intimamente ligada a efetivação de outros direitos fundamentais, como o direito à vida, à intimidade, à educação, à saúde, entre outros direitos (Souza, 2004, p. 135-136).

Reforçando essa ideia-força, Benacchio e Cassettari (2014, p.6), destacam que

O direito humano à moradia é um direito social em sua dimensão positiva, informado pelos princípios da solidariedade, da igualdade material e do Estado Social. Dessa forma, os Estados devem proteger e auxiliar os mais necessitados na efetivação do acesso à moradia digna que possibilite a efetivação dos demais direitos humanos (Benacchio; Cassettari, 2014, p.6).

Seffrin e Genci (2017) analisam as bases de construção do princípio da dignidade da pessoa humana, tendo como ponto de partida a necessidade de proteção dos direitos humanos fundamentais, em especial o da moradia digna, além de demonstrar como a organização do Estado no modelo Democrático de Direito pode influenciar na salvaguarda tanto da dignidade humana, quanto do direito à moradia digna.

Ainda, Stobe (2011) traz Kant para reiterar o papel do Estado nas questões sociais e jurídicas. Na visão da autora,

Kant esclarece que o Estado encerra três poderes dentro de si, isto é, a vontade unida geral consistente de três pessoas: o poder soberano (soberania) na pessoa do legislador; o poder executivo na pessoa do governante (em consonância com a lei) e o poder judiciário (para outorgar a cada um o que é seu de acordo com a lei) na pessoa do juiz. (Stobe, 2011, p.21)

A partir desse entendimento, Kant coloca o ser humano no centro, onde suas ações são pautadas pela razão, pela observância de regras morais, de conduta em sociedade, e com forte valorização das demandas, necessidades e interesses coletivos sobrepondo-se aos interesses particulares.

Essa visão Kantiana de mundo encontra guarida nas normas mais atuais e vigentes em nosso ordenamento jurídico, conforme expressa nossa Constituição da República e o Estatuto da Cidade. A dignidade da pessoa humana foi progressivamente incorporada e tratada pelo direito como resultado da internacionalização dos direitos humanos, tornando-se uma categoria jurídica, ou seja, um direito protegido e exigível legalmente.

Da mesma forma que ressaltamos a importância do princípio da dignidade da pessoa humana no tocante a efetivação de direitos humanos fundamentais, destacamos que o Estatuto da Cidade reafirma a importância de outro princípio constitucional que visa assegurar o direito humano fundamental à moradia, qual seja, o princípio da função social da propriedade.

Por isso, quando a propriedade urbana não cumpre essa função, eis que deve surgir o Estado na garantia do direito, não apenas do particular, mas também da coletividade. Mas, para garantir a completude do ser humano é necessário preservar a dignidade humana, tornando essa uma tarefa imposta ao Estado, como prestação. Não por acaso, o princípio da dignidade humana foi integrado à Constituição Brasileira, expresso no inc. III, do art. 1º da CRFB, constituindo-se como fundamento do Estado Democrático de Direito.

Mas, aqui nos deparamos com uma reflexão. Em que medida o princípio da dignidade humana poderia ser efetivado se não existisse a imposição de uma autoridade exterior? A sociedade conseguiria efetivar o princípio da dignidade humana respeitando o direito de todos à moradia se não existisse tal autoridade?

Nesse mesmo sentido, julgamos necessário considerar a noção de vontade do indivíduo ao exercer sua liberdade, pois somente o indivíduo, o particular, pode unicamente responder pelos seus atos, sejam eles comissivos ou mesmo omissivos.

Essa é análise considerada também em Pagno (2016), que se dedica ao estudo da obra de Kant para demonstrar a importância da dignidade humana no contexto do direito. A autora considera o respeito a dignidade humana não mais

como uma obrigação moral, mas um direito e dever de todos, antes mesmo de tal princípio ser incorporado na sociedade política.

Ocorre que a ideia de elaborar uma moral universal a partir da perspectiva Kantiana implica em admitir que a moral não pode ser imposta por uma autoridade exterior, mas sim pelo próprio ser humano. Assim, o princípio da dignidade humana estaria sendo considerado a partir da efetivação do direito à moradia se todos os indivíduos respeitassem os limites de sua liberdade e exercessem a alteridade no tocante a efetivação do direito à moradia de outro.

Mas, como sabemos, no mundo dos fatos a efetivação do direito à moradia e, conseqüentemente, da efetivação do princípio da dignidade humana depende de uma autoridade exterior. Em outras palavras, quando o princípio da dignidade humana deixa de ser observado e a propriedade urbana não cumpre sua função social, eis que deve surgir o Estado na garantia do direito.

É nesse sentido que Quadros (2021) afirma que para assegurar a estabilidade das relações sociais, apaziguando conflitos e instituindo direitos fundamentais foram criadas duas engenharias: o Estado e o direito. Para que a propriedade cumpra sua função social, necessário o desempenho do papel do Estado, na garantia e efetividade do Direito.

Nesse sentido, Lisboa (2002) afirma que, como guia axiológico contido no ordenamento jurídico brasileiro, a dignidade humana será violada quando houver negativa prestacional do Poder Público em propiciar à população carente o direito à moradia.

Em outras palavras, a ausência desse direito prestacional corresponderá a própria negativa do Estado em reconhecer o princípio da dignidade humana. No último capítulo dessa dissertação, veremos que essa imposição imposta ao Poder Público possui sérias implicações para os julgados realizados nos tribunais dos estados e, também, nos tribunais superiores.

3. A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA (CUEM) COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À MORADIA

3.1. O Estatuto da Cidade e a Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) como instrumento de política urbana

No segundo capítulo desta dissertação, vimos que o Estatuto da Cidade traz instrumentos importantes buscando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Notoriamente, particular interesse dedicamos a examinar a importância de princípios constitucionais que buscam efetivar o direito fundamental a moradia, tais como o princípio da dignidade humana e o princípio da função social da propriedade.

Agora, para além dos princípios, trataremos de destacar a importância do instrumento de concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), estabelecido nos termos do §1º e caput do art. 183 da Constituição da República, bem como no art. 4º, inc. V, alínea h, da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, também conhecido como Estatuto da Cidade.

Nos termos do caput do art. 183 da CF/1988,

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.

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

O disposto no §1º do art. 183 da CF/1988 encontra sua correspondência também no art. 9º do Estatuto da Cidade. Outra questão importante a se destacar, é a operacionalização da concessão de uso especial para fins de moradia, que se dá pela Medida provisória n.2.220 de 4 de setembro de 2001.

Uma observação importante a ser considerada é a de que a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) pode ser entendida também como uma forma de concessão de título de regularização fundiária, que confere ao

ocupante o direito de moradia. Portanto, a CUEM seria um instrumento do REURB, podendo ser utilizada de forma individual também, ou seja, fora dos instrumentos do REURB, de forma semelhante ao que ocorre com o procedimento de usucapião.

Sobre esse ponto, Martins (2023) argumenta que existem determinadas modalidades de REURB, a saber: REURB-S; REURB-E (de interesse específico) e REURB-I (inominada). A Regularização fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) é destinada a regularizar assentamentos irregulares ocupados, especialmente por população de baixa renda, ocupados de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos.

Martins (2023, p. 35) destaca ainda que “aplica-se tal instituto às áreas que forem propriedade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, e que forem declaradas como de interesse para implementação de projetos de a REURB-S, conforme a lei 13.465/2017”. Nesse sentido, o instituto da CUEM se adequa as modalidades de regularização fundiária, em particular, à REURB-S.

Apenas como mera observação, dentre as principais diferenças entre essas modalidades há que se destacar a obrigatoriedade (ou não) do pagamento de custas e de emolumentos, pois que na REURB-S é possível aplicar isenções, já na REURB-E, por exemplo, essa isenção não se aplica.

Para além dessas constatações, mister considerar que os municípios brasileiros estão se adequando às normas relativas a regularização fundiária. Como exemplo, o município mais populoso do país, São Paulo, por meio da lei 17.734, de 11 de janeiro de 2022, regulamentou os procedimentos aplicáveis à Regularização fundiária, nos termos da Lei Federal nº 13.465/2017.

Como dispositivos importantes é oportuno trazer os artigos 9º e 72 da Lei 17.734/2022.

Art. 9º No caso de áreas públicas municipais, o órgão competente pela REURB poderá rescindir os títulos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM ou Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, anteriormente outorgados aos seus moradores, com o objetivo de viabilizar as obras de urbanização do núcleo a ser regularizado.

Art. 72. No caso de áreas públicas municipais, o Executivo Municipal poderá converter por ato unilateral, os títulos de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia – CUEM ou Concessão de Direito Real

de Uso – CDRU, anteriormente outorgados, em instrumento de legitimação fundiária, desde que o núcleo esteja devidamente dotado de infraestrutura e não apresente risco.

Da leitura de ambos os artigos é possível inferir que o instrumento de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) pode servir como meio para se garantir o direito à moradia, adaptando-se com o intuito de viabilizar empreendimentos amplamente difundidos no âmbito da regularização fundiária. Daí o entendimento de que CUEM é uma forma de concessão de título de regularização fundiária.

De acordo com Alvarenga (2008), a matriz constitucional da CUEM consta do parágrafo 1.º do art. 183 da CF/1988, no capítulo que trata da política urbana. Embora inserido no Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/2001 (arts. 4.º e 48), o instituto foi regulamentado pela Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001, em virtude do veto presidencial aos arts. 15 a 20 do Estatuto.

A concessão de uso especial para fins de moradia é direito real nos termos do art. 1.225, XI, do CC/2002, com a redação dada pela Lei nº 11.481/2007, instituído por lei e oponível *erga omnes*. É constituída por termo administrativo ou sentença judicial, fatores que imprimem segurança jurídica. Ou seja, se o Poder Executivo se omitir ou se recusar a outorgá-la, o interessado poderá recorrer à via judicial.

Por ser direito real, exige o registro no Registro Imobiliário competente para o seu ingresso no fôlio real, nos termos do art. 167, I, n. 37, da Lei de Registros Públicos – Lei 6.015/73, com a redação dada pela Medida Provisória 2.220/2001. É importante destacar que a concessão de uso especial para fins de moradia não é aplicável em todas as situações de ocupação irregular e tampouco implica na transferência da propriedade do imóvel para o beneficiário.

Assim como a usucapião especial urbana possibilita a regularização da posse em imóveis particulares, a CUEM permite a regularização da posse exercida em imóveis públicos. A CUEM visa, portanto, assegurar o direito à moradia em ocupações urbanas realizadas em áreas públicas.

Reverberando o argumento de Alvarenga (2008), a CUEM é ainda instrumento de inclusão social que possibilita o acesso à moradia, cumprindo, dessa forma, o que estabelece o art. 6º da CF/1988.

De fato, e também de direito, a concessão na verdade garante que o ocupante possa permanecer no local onde mora, desde que atenda às condições estabelecidas na lei municipal. Essas condições podem variar de município para município, haja vista a autonomia do ente municipal para regulamentar a aplicação dessa forma de regularização fundiária.

Apesar da previsão legal, acredita-se que a utilização do instrumento de concessão de uso especial para fins de moradia é ainda pouco observável pela via administrativa nos municípios brasileiros, daí o porquê de admitirmos como hipótese que a não efetivação pela via administrativa tem conduzido a judicialização das demandas.

Isso ocorre por vários motivos, seja pelas mudanças e consolidação da regulamentação da concessão ao longo do tempo; pela falta de conhecimento e de como saber-fazer por parte dos municípios, e pela própria dinâmica de ocupação desordenada dos espaços urbanos, que demanda do poder público ações concretas na tentativa de efetivar o direito à moradia a partir da utilização deste instrumento.

Na prática, as limitações da efetivação pela via administrativa ocorrem, por exemplo, quando da solicitação pelo cidadão junto aos setores da administração pública, ou seja, quando o cidadão ingressa com o pedido de concessão junto ao setor de urbanismo da cidade. Ocorre que, seja pelo desconhecimento da lei, ou pela indefinição do procedimento a ser adotado, o processo fica engavetado ou sob análise por muito tempo.

Daí a necessidade de se recorrer a judicialização da demanda para ter o direito efetivado. Contudo, antes de judicializar a demanda é necessário que o requerente considere a necessidade de esgotar as possibilidades inicialmente pela via administrativa. Esse é o entendimento que conseguimos ter a partir da leitura do § 1º do artigo 6º da MP nº 2.220 de 2001, que expressa que:

Art. 6º O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

§ 1º A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo.

Saule Júnior e Rivelli Cardoso (2012) falam sobre a existência de dois tipos de CUEM, a CUEM coletiva e a CUEM individual. A CUEM coletiva seria caracterizada por uma ocupação significativamente grande, onde seria quase impossível determinar a posse exata de cada um dos ocupantes. Neste caso é recomendável a criação de uma associação de moradores para que seja a representante de todos quando do ajuizamento da demanda. Já a CUEM individual, como o próprio nome indica, pode ser solicitada e concedida individualmente, observando o disposto na MP 2.220/2001.

Os autores esclarecem, porém, que a CUEM não poderá ser concedida em área de risco, áreas de proteção permanente, áreas de preservação ambiental “ou em áreas que o poder público tenha definido a forma de utilização, chamadas de áreas afetadas” (ibid, p.17).

Marrara (2019) explica que no processo de elaboração e redação originária do Estatuto da Cidade submetida à sanção do Presidente da República, os art. 15 a 20 do Estatuto visavam concretizar o texto constitucional ao prever a concessão de uso especial sobre imóveis públicos.

Ocorre que o então presidente da República (Fernando Henrique Cardoso) vetou todos esses artigos, “considerando haver muitas incorreções na redação das normas constantes do projeto aprovado pelo Congresso Nacional” (ibid, p.318).

Entre outros aspectos, o trabalho de Marrara (2019) é importante por nos apresentar as razões do veto por parte do então Presidente, a saber:

“as normas contrariariam o princípio do interesse público por “não ressaltarem do direito à concessão de uso especial os imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, como praças e ruas, assim como áreas urbanas de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental ou destinadas a obras públicas”. Os dispositivos tampouco estabeleciam “uma data-limite para a aquisição do direito à concessão de uso especial, o que torna[va] permanente um instrumento só justificável pela necessidade imperiosa de solucionar o imenso passivo de ocupações irregulares gerado em décadas de urbanização desordenada”. Diante desses e doutros argumentos, o veto foi dito inevitável, mas o Executivo federal se comprometeu a encaminhar “sem demora ao Congresso Nacional um texto normativo que preench[esse] essa lacuna, buscando sanar as imprecisões apontadas” (Marrara, 2019, p. 318).

Ao expor as razões do veto, o presidente da República afirmou que o Poder Executivo submeteria ao Congresso Nacional um texto normativo para preencher a lacuna. E o fez sem demora, em menos de dois meses. É nesse contexto que surge o art. 1º da MP 2.220, de 04 de setembro de 2001, na

tentativa de se resolver as lacunas deixadas na aprovação do Estatuto da Cidade pelo Congresso Nacional, aprovação essa realizada em 10 de julho de 2001.

Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Magalhães (2016) destaca que parte da doutrina tem defendido que a MP nº2.220 de 2001 conferiu, em menor ou maior grau, um direito subjetivo aos ocupantes de imóvel público que preenchessem os requisitos da lei, como em Saule Júnior (2004) e Alfonsin (2002). O reconhecimento do direito subjetivo nestes casos modifica um entendimento anterior, que era pautado pela faculdade do poder de conferir (ou não) o uso da terra pública.

Outro importante reforço no sentido de assegurar a efetivação da CUEM como instrumento de política urbana foi a promulgação da lei nº 13.465 de 2017. Particular interesse recai sobre o art. 77 da referida lei, ao trazer nova redação para o artigo 1º da MP nº2.220 de 2001, a saber:

Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

O disposto no art. 1º da MP nº2.220 de 2001, com redação dada pelo art. 77 da lei nº 13.465 de 2017 traz uma nova data-limite para a aquisição do direito à concessão de uso especial para fins de moradia, qual seja, 22 de dezembro de 2016. Veremos que a definição da nova data-limite trazida pela lei nº 13.465 de 2017 parecer guardar relação direta com a incidência do número de casos envolvendo CUEM e a judicialização das demandas que tratam da tentativa de efetivação do direito de moradia a partir da utilização deste instrumento de política urbana.

O trabalho de Marrara (2019) é importante nesse contexto por explicar as mudanças trazidas pela lei nº 13.465 de 2017 e que afetam diretamente a utilização da CUEM como instrumento de política urbana, embora o próprio autor admita que as mudanças trazidas com a lei nº 13.465 de 2017 pouco avançaram no tocante a regularização fundiária de interesse social em imóveis públicos quando comparados com a lei 11.481 de 2007.

Do ponto de vista teórico-conceitual, mais recentemente a tese de Doutorado de Sales (2023) traz outras importantes contribuições tratando das acepções teórico-doutrinárias sobre o conceito de concessão, além de uma análise que trata da ressignificação do conceito de moradia adequada como instrumento de inclusão financeira para as mulheres titulares da CUEM.

Por fim, ainda nesta última parte desta seção do capítulo, resgatamos o pensamento Kantiano ao refletirmos sobre o papel que a CUEM possui no sentido de resgatar a dignidade da pessoa humana, e de nos estimular a realizar uma releitura do direito das coisas a partir da possibilidade de efetivação deste princípio constitucional.

Como bem defende Sales (2018), enfim

“a crise que vivemos hoje em todos os aspectos nos leva ao encorajamento pela busca do humanismo perdido durante tantos anos de lutas e guerras desnecessárias. A construção de uma sociedade mais humanista é o grande desafio dos tempos modernos. Não podemos agora perder o foco no caminho que nos leva à humanização do direito de propriedade a partir da elevação dos princípios como o da dignidade da pessoa humana, da solidariedade, da cidadania, da função social e de tantos outros que fundamentam a concretização de direitos previstos na Constituição e que são tão caros à democracia brasileira” (Sales, 2018, p.211).

Todavia, apesar de sua enorme importância, apenas recentemente a CUEM se tornou alvo de intensos debates, bem como objeto de investigação pela academia, pelos gestores municipais. De tal modo, representa uma enorme lacuna a ser preenchida por pesquisas que se propõem a analisar os problemas urbanos e a urbanização brasileira num contexto de luta pelo Direito à Cidade e pela efetividade do direito fundamental à moradia.

3.2. Metodologia da pesquisa

3.2.1. Notas sobre a metodologia da pesquisa

Desenvolvido no campo da pesquisa social e jurídica, o trabalho faz uso da pesquisa exploratória, pois “objetiva desenvolver, esclarecer [...] conceitos e ideias; por meio dela, podemos formular problemas e hipóteses com mais precisão” (Henriques; Medeiros, 2017, p. 98). Segundo esses autores, eventualmente “esse tipo de pesquisa constitui apenas a primeira etapa de uma investigação que se ampliará” (Henriques; Medeiros, 2017, p. 33).

Quanto à natureza da pesquisa, podemos defini-la como sendo básica, na medida em que se trata de estudo teórico ou experimental “que visa contribuir de forma original ou incremental para a compreensão sobre os fatos e fenômenos observáveis” (Casarin; Casarin, 2012, p. 30).

Nessa toada, no que concerne à modalidade, a pesquisa pode ser definida como predominantemente qualitativa, embasada em pesquisa bibliográfica e documental, haja vista que se desenvolve “tentando explicar um problema, utilizando o conhecimento disponível a partir das teorias publicadas em livros ou obras congêneres” (Köche, 2015, p. 122).

A pesquisa bibliográfica será importante para tratar dos conceitos e teorias centrais presentes na análise, bem como para a definição dos instrumentos de pesquisa a serem considerados. Já a pesquisa documental se refere a análise das normas, das políticas públicas e, sobretudo, da análise da jurisprudência e dos julgados proferidos pelos tribunais no tocante ao direito fundamental à moradia e, em particular, a concessão de uso especial para fins de moradia.

Como procedimento, considerou-se a pesquisa da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), entre os anos de 2002 e 2023. A justificativa para a escolha do TJPR se deve ao fato de que esta é a jurisdição que analisa e julga os casos empíricos que tratam dos conflitos sobre a terra, a propriedade urbana e a moradia no Estado do Paraná e, em particular, na cidade de Curitiba, recorte mais delimitado da análise. Essa escolha é particularmente importante na medida em que busca

capturar e retratar, a partir de um recorte específico, a manifestação do fenômeno num dado momento e espaço.

Considerando as abordagens distintas, a pesquisa pode ser considerada mista ou quanti-qualitativa, haja vista a utilização de pesquisa bibliográfica e documental de forma associada a análises quantitativas relativas à frequência do número de julgados tratando de CUEM ao longo do tempo.

Importante destacar que apesar de não perseguir o processo matemático de interpretação, as análises quantitativas são realizadas buscando captar a utilização do instrumento Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), no tocante à judicialização das demandas que buscam efetivar o direito fundamental à moradia.

Os resultados da pesquisa de jurisprudência como técnica instrumental de trabalho, bem como os procedimentos metodológicos adotados à análise da frequência do número de julgados envolvendo os pedidos de concessão de uso especial para fins de moradia realizados entre 2002 e 2023 serão tratados ainda neste terceiro capítulo desta dissertação.

3.2.2. A noção de paradigma e a pesquisa de jurisprudência como paradigma emergente no Direito

Toda ciência é influenciada por paradigmas. Certos paradigmas permanecem por muitos anos, determinando não apenas o tipo de ciência que se faz, mas também influenciando pela percepção que os indivíduos ou sociedades têm e constroem, em todos os lugares, acerca dos eventos e transformações que impactam em suas vidas cotidianas.

Atualmente, como bem ressalta Wolkmer (2015), os diferentes campos das ciências humanas enfrentam uma certa dificuldade em encontrar um novo parâmetro de verdade. As verdades que mantiveram ao longo dos séculos as formas de saber e racionalidade parecem não conseguir mais responder às inquietações e aos problemas da atualidade, estimulando o surgimento de novos paradigmas.

A tarefa da lógica da pesquisa científica é, nos termos de Popper (2015, p.27), “proporcionar uma análise lógica de procedimento, ou seja, analisar o método das ciências empíricas”. Nesse contexto, Cunha e Silva (2013)

argumentam que a pesquisa em direito no Brasil parece ter se especializado na norma como “dever ser”, deixando um pouco de lado o conhecimento da norma como “ser”, ou seja, como o direito acontece na realidade.

Neste diapasão, Lehfeld, Ferreira e Lépure (2015) reiteram que a partir da jurisprudência, os votos dos magistrados “proporcionam à pesquisa ampla fundamentação jurídica balizada no direito vivo, aplicado, e repensado em razão da complexidade e particularidade dos casos”.

Não fosse assim, os efeitos da aplicação do direito e os meandros pelos quais a norma passa até chegar a sua efetivação em sociedade seriam ignorados, daí a importância de se compreender a jurisprudência como técnica instrumental de trabalho na ciência jurídica.

Diante desse contexto, esse trabalho se apropria da pesquisa de jurisprudência como paradigma emergente no Direito e faz uso desta como técnica instrumental de trabalho.

À guisa de aplicação, as seções seguintes tratarão de investigar a frequência do número de pedidos ou demandas judicializadas que tratam do direito humano fundamental à moradia à luz da utilização do instrumento de concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), bem como se, e como, o poder judiciário tem decidido sobre as questões envolvendo a efetivação do direito humano fundamental à moradia a partir deste instrumento de política urbana.

Porém, antes de avançarmos com a análise da pesquisa de jurisprudência como técnica instrumental de trabalho, vamos tratar da pesquisa de jurisprudência como paradigma emergente no Direito. Para tanto, vamos considerar inicialmente o conceito de paradigma, segundo a obra do cientista americano Thomas Kuhn.

Kuhn define paradigma da seguinte forma: “considero paradigmas as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência” (Kuhn, 1987, p. 13).

Segundo o citado autor (1987), em sua obra-prima intitulada “A estrutura das revoluções científicas”, publicada pela primeira vez em 1962,

os paradigmas adquirem seu status porque são mais bem-sucedidos que seus competidores na resolução de alguns problemas que o grupo de cientistas reconhece como graves. Contudo, ser bem-sucedido não significa nem ser totalmente bem-sucedido com um único problema, nem notavelmente bem-sucedido com um grande número. De início, o sucesso de um paradigma. (...) é, em grande parte, uma promessa de sucesso que pode ser descoberta em exemplos selecionados e ainda incompletos (Kuhn, 1987, p. 44).

Na visão do autor, a ciência normal consiste na atualização dessa promessa, “atualização que se obtém ampliando-se o conhecimento daqueles fatos que o paradigma apresenta como particularmente relevantes, aumentando-se a correlação entre esses fatos e as predições do paradigma e articulando-se ainda mais o próprio paradigma” (*ibid*).

Um paradigma se torna amplamente difundido e aceito quando suas teorias, conceitos e métodos oferecem respostas adequadas aos problemas da humanidade, e da própria ciência. Existem paradigmas adequados para solucionar problemas específicos.

Contudo, na medida em que a realidade muda, os problemas também mudam, e novas questões precisam ser respondidas. É aqui que o paradigma pode, ou não, tornar-se incapaz de fornecer respostas adequadas e com o mesmo rigor científico ao longo de períodos relativamente amplos.

Nesse processo, os pesquisadores ou mesmo a sociedade como um todo pode ser acometida pelo efeito paradigma. O efeito paradigma significa a repercussão do paradigma em nosso pensamento e em nossa forma de agir diante dos problemas e situações que se apresentam em nosso cotidiano.

Quando se entende que tal paradigma pode nos auxiliar na busca de respostas para as questões que nos desafiam, então seguimos ou escolhemos tal paradigma e o consideramos como adequado ou correto. Porém, se dado paradigma não se adequa ao modo de pensar e agir de determinados indivíduos, então estes devem considerar a possibilidade de promover mudanças.

A mudança de paradigma é um processo que não deve passar despercebido pelo olhar do pesquisador, do cidadão, do intelectual, das instituições, dos governos, empresas etc. Na mudança de paradigma, é necessário refletir criteriosamente acerca daquilo que se pretende reconhecer, incorporar e adaptar em relação ao novo.

Ou seja, é necessário reavaliar nossa forma de pensar e agir diante do novo paradigma. Se o paradigma atual não é mais capaz de fornecer respostas às questões propostas, então é necessário considerar a possibilidade de realizar uma mudança de paradigma.

Nesse sentido, Queiroz e Feferbaum (2023) argumentam que o trabalho com decisões judiciais e administrativas terminou por ocupar parte importante do cotidiano dos profissionais do Direito nas últimas décadas. Na medida em que os juízes dos tribunais passaram a valorar cada vez mais o peso decisório da jurisprudência, expressando tal valoração em suas proferidas decisões, a pesquisa de jurisprudência foi se consolidando como técnica instrumental de trabalho.

De tal modo, com menor ou maior rigor e sofisticação analítica, análises de jurisprudência sempre estiveram presentes na produção jurídica brasileira. Porém, a partir da década de 1990, como bem destacam Queiroz e Feferbaum (2023), a pesquisa de jurisprudência ganhou enorme destaque, tornando-se, conforme é possível admitir a partir de uma reflexão Kuhniana acerca das revoluções científicas, um paradigma emergente.

A razão para a emergência desse paradigma se deve pelo menos a três fatores distintos, embora relacionados. O primeiro, e talvez mais notório, pode ser atribuído ao avanço tecnológico da internet, que permitiu que os acórdãos dos tribunais estaduais, federais e superiores pudessem ser facilmente consultados pelos pesquisadores (Lehfeld; Ferreira; Lépole, 2015).

O segundo, a um certo ativismo judicial e o recente papel ocupado pelo Supremo Tribunal Federal nas principais decisões que movimentaram o cenário político do país, movimentos esses que se referem ao que Queiroz e Feferbaum (2023) chamam de jogo da governabilidade. E, terceiro, a já consolidada agenda de pesquisa de jurisprudência na academia jurídica e ciência brasileira. Isto posto, passemos a analisar a partir de agora a perspectiva da pesquisa de jurisprudência como técnica instrumental de trabalho.

3.2.3. A pesquisa de jurisprudência como técnica instrumental de trabalho

Conforme vimos, inegável a relevância da pesquisa de jurisprudência como técnica instrumental de trabalho. Nesse sentido, importante também tratar

de suas principais características, bem como os conceitos inerentes a esse instrumental.

Para Queiroz e Feferbaum (2023), a pesquisa de jurisprudência compartilha as seguintes características: “trata-se de uma investigação científica, orientada por metodologia especialmente construída para endereçar perguntas que possam ser respondidas por meio de análise de julgados” (Queiroz; Feferbaum, 2023, p. 95).

As pesquisas de jurisprudência têm como foco a análise criteriosa de julgados. O conceito de julgado é entendido aqui como “qualquer decisão tomada por autoridade competente que, interpretando o Direito, emite um comando na tentativa de resolver o caso concreto que lhe é apresentado” (*ibid*).

Considerando que o objetivo do trabalho também consistiu em investigar como o poder judiciário tem decidido sobre as questões envolvendo o direito humano fundamental à moradia à luz da utilização do instrumento de concessão de uso especial para fins de moradia, julgou-se necessário estabelecer um recorte espacial para a análise. Ou seja, uma região ou tribunal específico para fins de exemplificação e aplicação da pesquisa de jurisprudência como técnica instrumental de trabalho.

Assim, a análise se limitou a investigar o tratamento do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no que concerne o problema em tela, qual seja, o aumento significativo das demandas judiciais, sugerindo que o direito à moradia via requerimento administrativo de CUEM não está sendo efetivado, impondo-se a necessidade de judicialização das demandas.

Como procedimento, considerou-se a pesquisa da jurisprudência em ambos os tribunais entre os anos de 2002 e 2023, fazendo uso do seguinte descritor: Concessão de Uso Especial para fins de Moradia. Esse descritor foi selecionado e inserido na pesquisa livre disponibilizada no site do TJPR e do STJ, conforme mostram as figuras 6 e 7, respectivamente. Os resultados são apresentados na próxima seção deste capítulo.

Figura 6: Ambiente (Site) do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR).

Fonte: PARANÁ. Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR)

Figura 7: Ambiente (Site) do Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Fonte: Superior Tribunal de Justiça (STJ)

3.2.4. Procedimentos metodológicos aplicados à pesquisa de jurisprudência envolvendo a concessão de uso especial para fins de moradia

A partir da utilização do descritor “moradia” na pesquisa livre disponibilizada no site do TJPR foram identificados 5.913 acórdãos. Como se percebe, com o uso do descritor “moradia” o grau de agregação é muito elevado, de modo que diversos processos relacionados, ou não, à concessão de uso especial para fins de moradia estão presentes na amostra.

Assim, procedeu-se a um refinamento na seleção dos dados de modo a deixar mais precisa a busca, conforme mostra a tabela 1. O segundo grau de refinamento buscou relacionar o termo “moradia” a outro descritor previamente definido, “CUEM”. Para nossa surpresa, a busca a partir da combinação desses dois descritores, moradia + CUEM não encontrou nenhum registro.

Tabela 1 – Seleção de descritores para análise da jurisprudência do TJPR

Descritor	moradia	CUEM	Concessão de uso especial para fins de moradia
Acórdãos	5913	00	48

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de jurisprudência do TJPR.

Diante do resultado da busca, optou-se por considerar apenas o uso do descritor CUEM. Da mesma forma, a partir dos critérios da pesquisa, que levam em consideração a presença do descritor na ementa do julgado, também não fora encontrado nenhum registro.

Por fim, num terceiro nível de definição dos critérios de pesquisa, considerou-se o uso do seguinte descritor: concessão de uso especial para fins de moradia. Este descritor demonstrou ser o mais adequado para a fins pretendidos, de modo que foram encontrados 48 registros. A partir da constatação da existência desses 48 julgados, a etapa seguinte da pesquisa considerou critérios de inclusão e exclusão para a análise posterior.

Para os fins pretendidos neste trabalho, importante destacar a trajetória da pesquisa na tentativa de definir os melhores ou, ainda, o melhor descritor a ser considerado na análise. Essa etapa é importante para compreender que a

definição dos critérios de pesquisa, bem como do descritor selecionado, de certa forma acaba por determinar em certa medida o grau de importância do descritor e dos critérios definidos pelo pesquisador para se chegar as conclusões que poderão ser extraídas.

3.3. Resultados da pesquisa de jurisprudência aplicada à análise dos julgados envolvendo o pedido de Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM)

Essa seção do trata de apresentar os resultados da pesquisa de jurisprudência aplicada à análise da frequência do número de julgados envolvendo o pedido de Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM). A análise trata inicialmente dos julgados pelo TJPR, para depois seguir com a análise da jurisprudência pelo STJ.

Examinando pormenorizadamente os dados aplicando a metodologia apresentada na seção 3.2.4, observa-se que os julgados são relativamente recentes, abrangendo uma periodização que se situa entre o final de 2002 até 12/07/2023, ocasião em que o último julgado aparece no sistema de jurisprudência do TJPR.

Constata-se que pouquíssimos casos foram julgados entre 2002 e 2015, de fato apenas 8. A partir do ano de 2016 percebe-se um aumento significativo das demandas que chegaram ao judiciário e foram julgadas, o que pode ser atribuído, ao menos em parte, à definição de nova data-limite prevista no art.1º da Medida Provisória (MP) nº 2.220, de 2001, qual seja, 22/12/2016.

O art. 1º da referida MP dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia, trazida no bojo do §1º do art. 183 da Constituição Federal. Tal dispositivo da MP expressa que:

Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Sendo 2016 o marco trazido pela lei nº 13.465 de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária, diversas outras demandas passaram a surgir desde então. Entre 2016 e 2020, sobretudo, estão situados o maior número de pedidos, representando mais de 60% de todos julgados entre 2002 e 2023.

De fato, em 2016 outros 5 julgados foram contabilizados, em 2017 mais 5. No ano seguinte, em 2018, foram mais 08 julgados, acompanhados por outros 08 julgados em 2019. A tabela 2 a seguir mostra a tendência de crescimento da judicialização as demandas no período considerado.

Tabela 2 – Frequência de decisões envolvendo a CUEM no TJPR

ano	quantidade	acumulado	%
2002	1		2,1
2009	1	2	2,1
2010	1	3	2,1
2011	2	5	4,2
2014	2	7	4,2
2015	1	8	2,1
2016	5	13	10,4
2017	5	18	10,4
2018	8	26	16,7
2019	8	34	16,7
2020	6	40	12,5
2021	2	42	4,2
2022	3	45	6,3
2023	3	48	6,3
Total		48	100

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de jurisprudência do TJPR.

Portanto, os dados nos mostram um aumento significativo das demandas judiciais, sugerindo que o direito à moradia via requerimento administrativo de CUEM não está sendo efetivado. Quanto aos julgados propriamente ditos, estes tratam de questões variadas, apesar de estarem direta ou indiretamente relacionados a CUEM.

Tenhamos como exemplo um julgado recente, processo 0004067-17.2020.8.16.0024, realizado em 12/07/2023 (PARANÁ, 2023a). O caso envolve a ocupação coletiva de imóvel público, pertencente a Fundação de Ação Social (FAZ)- Curitiba, mas que está situado no município de Campo Magro/PR.

Em sede de 1º grau, a sentença proferida em autos de Ação de Reintegração de Posse julgou procedente os pedidos iniciais, para o fim de determinar a reintegração de posse. Contudo, em sede de apelação, o acórdão

trouxe entendimento diverso, indeferindo a reintegração de posse diante das circunstâncias apresentadas no caso concreto.

Dentre as circunstâncias consideradas, o local hoje se assemelha a um bairro, denominado Vila Esperança, servindo como local de moradia para cerca de 1.100 famílias, ou seja, não seria uma mera ocupação. Trata-se de uma área que conta com infraestrutura urbana, além de comércio local, e dentre os ocupantes estão crianças, jovens, idosos, pessoas deficientes e gestantes.

No inteiro teor da decisão, considera-se o seguinte:

Não se ignora os conceitos clássicos acerca da posse e domínio dos bens públicos, os quais são inalienáveis (exceto se desafetados), imprescritíveis e impenhoráveis (arts. 100, 102 e 1.420 do Código Civil). Ocorre que o caso em análise, em virtude de suas particularidades, atrai a necessidade de se relativizar tais conceitos, de modo a se adotar uma solução mais consentânea aos preceitos constitucionais da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana.

Além do imóvel em questão ter sido em tese deixado abandonado, sem uso e destinação social pela parte apelada, restou claro no julgado que dois princípios foram considerados fundamentais para se chegar à decisão proferida, o princípio da função social da propriedade e o princípio da dignidade da pessoa humana.

Ainda, no tocante ao sopesamento sobre o direito de propriedade de um lado, e o direito à moradia e à dignidade humana de outro, a decisão revela um entendimento alinhado com os avanços alcançados no estabelecimento das normas que tratam do desenvolvimento urbano e da efetivação de direitos humanos e fundamentais. Senão vejamos,

Assim, ponderando-se os direitos constitucionais envolvidos – de um lado, o direito à propriedade e a inafastabilidade do interesse público e, de outro, a dignidade da pessoa humana, o direito à moradia e o cumprimento da função social –, conclui-se que na particular hipótese dos autos deve prevalecer a ocupação realizada no imóvel debatido. (...) a parte que compõe o polo ativo do caso (FAS) deve assumir sua responsabilidade, tolerando a ocupação em comento e solucionando a questão da moradia dos ocupantes por uma via mais adequada, que não cause o despejo de milhares de pessoas.

A partir desse entendimento, a relativização se deve justamente ao peso que o Estatuto da Cidade exerce nos julgados mais recentes e, principalmente,

o fato de que o direito à moradia fora recepcionado como direito humano fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. De qualquer forma, a apelação surtira efeito e a reintegração de posse não foi realizada até o presente momento.

Noutro julgado, processo 0001119-63.2016.8.16.0050, também de 2023 (PARANÁ, 2023b), os apelantes pediam ao tribunal a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) cumulada com a concessão da escritura pública dos bens doados.

Ocorre que, ambas as teses não mereceram conhecimento. Primeiro, porque o pleito de concessão de uso para fins de moradia foi reconhecido e concedido já na sentença de 1º grau, carecendo, portanto, de interesse recursal os apelantes. Já quanto a concessão da escritura pública dos bens doados, esta não poderia ser objeto de recurso, por se tratar de inovação recursal.

No teor da decisão do recurso de apelação reitera-se que, na petição inicial inexistia o pedido, não tendo o magistrado analisado a questão em 1º grau. Sendo assim, inviável no grau recursal determinar ao apelante a concessão da escritura pública.

Independentemente da decisão em sede de apelação, novamente outro julgado sinalizando para o aumento da judicialização das demandas que buscam a efetivação do direito humano fundamental à moradia, a partir da concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM).

A partir do mesmo conjunto de descritores, a análise da jurisprudência do STJ nos mostra que apenas 7 acórdãos foram proferidos, sendo que o primeiro deles data de 2015 e o último de 2020 (tabela 3). Trataremos de analisar o primeiro e o último acórdão, buscando explicitar, respectivamente, a incidência do número de julgados concedendo a CUEM quando são atendidos os requisitos estabelecidos na legislação, e o indeferimento da demanda quando existem inobservâncias ou limitações impostas pela MP nº2.220/2001.

Tabela 3 – Acórdãos proferidos pelo STJ sobre o tema da CUEM.

Ano	quantidade	Processo
2015	1	AgRg no AREsp 333647 /RS
2016	1	AgInt no AREsp 844804 / MG
2017	1	REsp 1494302 /DF
2018	1	AgInt no REsp 1429772 /RJ
2019	2	EDcl no AgInt no REsp 1698791 / RJ
		AgInt no REsp 1591265 /PE
2020	1	AgInt no AREsp 1498080 /AL
Total	7	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de jurisprudência do STJ

No primeiro acórdão encontrado, AgRg no AREsp 333647 /RS, do ano de 2015, uma decisão favorável à manutenção da posse via concessão de uso especial para fins de moradia. A quarta turma do STJ, por unanimidade, negou o provimento ao agravo regimental interposto pelo Estado do Rio Grande do Sul, considerando dois pontos importantes em favor dos ocupantes.

Primeiro, porque não foi analisada na instância ordinária a tese apresentada no recurso especial no sentido de que os réus não teriam comprovado o requisito da ocupação do imóvel como próprio, com *animus domini*. Da leitura dos autos, porém, percebe-se que o Estado havia anteriormente concedido autorização precária aos ocupantes para residir em escola pública em troca de prestação de serviços (ex: zeladoria, ou moradia funcional), mas não levantou a questão ou opôs qualquer ponto sobre este tema em sede de embargos de declaração.

Consequentemente, conforme expressa a decisão, a ausência de oposição de embargos de declaração para sanar, na origem, eventuais omissões do julgado, atrai a aplicação do óbice contido nos enunciados n. 282 e 356 do STF. Em suma, impedindo o conhecimento do recurso especial. Nos termos da decisão, “não cuidando a recorrente de provocar a Corte local para o exame da questão, via recurso declaratório, a argumentação carece do necessário prequestionamento”.

Mas, outro fator importante neste mesmo julgado se refere à área ocupada pelos moradores. O agravante (Estado do Rio Grande do Sul) alegava

a necessidade de considerar a área total da escola, que, em tese, superava os 250m², logo impedindo a concessão segundo a MP nº 2.220/2001.

Ocorre que o art. 183 da CRFB/1988 e o art. 1º da referida MP não se referem ao tamanho total do imóvel público, mas sim, e exclusivamente, a parcela ocupada pelo possuidor, para fins de concessão de uso especial para fins de moradia. Assim, como expressa o julgado, a violação do art. 1º da MP n. 2.220/2001 “não está presente relativamente ao tamanho máximo da área efetivamente ocupada, cabendo assinalar que o agravo regimental não trouxe nenhum argumento capaz de reformar a decisão ora agravada”

No último acórdão encontrado, AgInt no AREsp 1498080 /AL, com relatoria do Ministro Herman Benjamin, destacou-se ser inviável o deferimento de concessão. Dentre os motivos alegados foi a localização do imóvel em área de risco, pois situado em via de comunicação que fora desapropriada pelo DNIT para fins de construção de alça de acesso da BR-316.

É importante destacar que se a questão envolvesse apenas a limitação determinada pela possibilidade de acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, seria possível a concessão em outro local, conforme expressa o art. 4º da MP 2.220 de 2001. O óbice, porém, não se encontra neste aspecto da lide, mas sim, e dentre outras coisas, pelo fato de que o reexame probatório é vedado em Recurso Especial, conforme expressa a respeitável decisão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho fora conduzido no contexto que envolve o fenômeno da urbanização mundial e suas implicações no tocante as necessidades e problemas enfrentados pelas pessoas que vivem nas cidades, incluindo-se aqui a demanda por serviços públicos, educação, saúde, moradia, entre outros.

Neste diapasão, a discussão foi trazida para o contexto brasileiro, com o intuito de considerar a realidade nacional envolvendo o processo de urbanização brasileira. Conforme analisamos brevemente a partir da análise da obra do geógrafo Milton Santos, entendemos que este processo ocorreu de forma acelerada, concentrada e desordenada, gerando implicações para a efetivação de determinados direitos.

Considerando o contexto brasileiro, a pesquisa procurou tratar de um direito humano fundamental em específico, qual seja, o direito humano fundamental à moradia. E, neste ponto, o objetivo consistiu em analisar a hipótese de efetivação deste direito, porém, efetivação essa que, em tese, tende a se realizar pela via da judicialização das demandas sobre o tema.

Conforme vimos, houve avanços consideráveis no tocante ao reconhecimento do direito fundamental à moradia, sobretudo amparados na defesa dos direitos humanos, no princípio da dignidade humana e na ratificação de tratados e convenções internacionais, numa perspectiva de políticas supranacionais, desveladas sob o manto das Nações Unidas, caracterizadas aqui principalmente pelas agendas urbanas Habitat, I, II e III.

O direito social e fundamental de moradia é um direito autônomo em relação aos demais direitos, de modo que não necessariamente sua efetivação está condicionada ao direito de propriedade. Portanto, o direito à moradia não se confunde com o de propriedade.

Por isso, atualmente, o direito fundamental a moradia passou a ter maior proteção jurisdicional. Não por acaso, direito de propriedade e direito de moradia são opostos quando colocados ao interesse de legítimos proprietários e cidadãos que se encontram na posse dos imóveis urbanos, gerando a judicialização das demandas no tocante ao direito fundamental à moradia. A

partir dessa análise, destacamos a importância do papel do Estado, como garantidor do direito humano fundamental à moradia.

No que concerne à pesquisa de jurisprudência, é possível afirmar que se trata de uma técnica extremamente útil e relevante, sobretudo considerando a pergunta da pesquisa, a hipótese considerada e os fins propostos nesta obra.

Os dados analisados sugerem que a utilização da CUEM como instrumento de política urbana é uma realidade constatável nas decisões proferidas pelos tribunais, sinalizando positivamente para a construção da hipótese de efetivação do direito humano fundamental à moradia a partir da utilização de tal instrumento de política urbana.

Os dados não tratam especificamente dos pedidos que porventura tenham sido realizados pela via administrativa antes de chegarem à via judicial. Da mesma forma, não analisa o problema da falta de acesso à justiça ou mesmo a atuação da Defensoria Pública do Estado do Paraná no tocante à tentativa de se chegar às camadas mais pobres da sociedade, que muitas vezes desconhecem a possibilidade de utilização da CUEM como instrumento que permite a efetivação do direito de moradia.

Contudo, a partir da análise da frequência do número de pedidos, que aumentaram significativamente entre 2016 e 2023, acredita-se que a efetivação pela via administrativa ainda é pouco observável nas cidades brasileiras, de modo que cada vez mais a busca pelo aparato estatal e, particularmente, do judiciário se faz necessário para efetivação do direito.

Essa tendência pode ser atribuída em certa medida a uma indefinição quanto ao procedimento ou protocolo a ser adotado pelos municípios, muitas deles ainda elaborando seus próprios regulamentos e procedimentos no sentido de atender o que dispõe o art. 4º, inc. V, alínea h, da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Apesar disso, determinadas prefeituras já caminham no sentido de estabelecer procedimentos, e outras que inclusive já os implementam evitando, assim, a judicialização das demandas.

Com essas considerações em mente, conclui-se que as demandas judiciais envolvendo o pedido de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) tem aumentado gradualmente ao longo dos últimos, conforme vimos a partir da análise histórica dos pedidos junto ao STJ e, na escala estadual, utilizando como exemplo a análise da jurisprudência do TJPR.

A análise dos dados de jurisprudência nos permite afirmar que é admissível a hipótese de que o Estado brasileiro estaria assegurando o direito humano fundamental à moradia a partir da efetivação do instrumento da concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM). Isso porque alguns casos que chegaram ao TJPR e do STJ de fato foram conhecidos e providos, sugerindo que o direito humano fundamental à moradia tende a ser efetivado pela via judicial, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação.

Como limitação importante do estudo destaca-se a necessidade de expandir a pesquisa jurisprudencial para dar mais profundidade à análise. Neste aspecto, o trabalho apenas iniciou esta abordagem explicitando a análise de dois julgados, processos nº 0004067-17.2020.8.16.0024 e 0001119-63.2016.8.16.0050 do TJPR. Embora representativos, de fato são limitados para se confirmar de maneira robusta a hipótese de efetivação do direito de moradia a partir da utilização da CUEM como instrumento de política urbana. Logo, é necessário a realização de pesquisas futuras para aprofundar essa análise expandindo o número de casos a serem analisados ou, quiçá, fazendo esforço semelhante quanto a análise do mesmo instrumento de política urbana na jurisprudência de outros Tribunais de Justiça do país.

A partir da análise é possível admitir ainda que o direito à moradia é um direito humano que foi recepcionado pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988 e, ainda que lenta e gradualmente, está sendo efetivado, seja pela via administrativa (menos provável) ou judicial, conforme fora demonstrado neste trabalho.

Em certa medida isso pode ser atribuído aos avanços alcançados no estabelecimento das normas que tratam do desenvolvimento urbano. Como exemplo, vimos que, associado ao princípio da dignidade humana, que aqui o analisamos sob a ótica de Immanuel Kant, há ainda o princípio da função social da propriedade, assegurado pela Constituição de República e instrumentalizado por meio do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257 de 2001.

O Estatuto da Cidade, que veio logo na virada do século XXI, trouxe importantes instrumentos de política urbana que podem contribuir no sentido de assegurar o direito humano fundamental à moradia. Daqui surgem a desapropriação para fins urbanísticos, a regularização fundiária, a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), entre outros.

Muitos desses instrumentos de política urbana foram pouco explorados nessa ocasião, de modo que representam a enorme lacuna deixada neste trabalho. Mas, ao mesmo tempo, deixa a perspectiva de que futuras pesquisas poderão se dedicar a essas questões e demonstrar que tais instrumentos podem ser muito úteis na luta pelo Direito à Cidade e pela efetividade do direito humano fundamental à moradia, conforme iniciamos a demonstrar a partir da análise da utilização do instrumento de concessão e uso especial para fins de moradia (CUEM).

Posto isto, a análise nos mostra como a literatura apresentada e a abordagem teórica discutidas guardam estreita relação com as descobertas feitas com a análise jurisprudencial, de modo que os avanços alcançados, ainda que relevantes, ocorrem lentamente quando comparados à velocidade que o processo de urbanização se desenvolve.

Nessa perspectiva, fica evidente na obra de teóricos como Ermínia Maricato, que os avanços não ocorreram conforme se imaginava no tocante a efetivação da política urbana brasileira. Tal posicionamento é reforçado na obra de Edésio Fernandes, que aponta para as dificuldades encontradas do ponto de vista da gestão urbano-ambiental, haja vista a herança que a urbanização intensiva e desordenada deixou, como bem observara anteriormente Milton Santos.

Apesar disso, Edésio Fernandes sinaliza para uma perspectiva promissora, de esperança, a partir das mudanças, instrumentos e possibilidades que a Constituição Federal permitiu vislumbrar. Ou seja, a efetivação da política urbana e de seus instrumentos é uma questão aberta ao debate. Por isso, o direito à cidade e a efetivação do direito de moradia ainda merecem muita atenção para que haja o desenvolvimento de políticas públicas, e que estas venham acompanhadas de regulação, de promoção e alfabetização urbanística, de modo que todos os cidadãos compreendam a importância da efetivação deste direito para a efetivação de tantos outros direitos.

Por último, mas não menos importante, entende-se que o uso do instrumento da CUEM se coloca como instrumento de enorme impacto e relevância do ponto de vista da justiça social e redução das desigualdades, que deve ser utilizado pelo poder público visando promover a efetivação do direito humano fundamental à moradia.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade**: diretrizes, instrumentos e processo de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2001.

ALGUACIL, Julio. Espacio público y espacio político: La ciudad como el lugar para las estrategias de participación. **Polis**, Santiago, v. 7, n. 20, p. 199-223, 2008. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682008000100011&lng=es&nrm=iso Acesso em: 17 mar. 2023. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682008000100011>

ALVARENGA, L. C. A concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento de regularização fundiária e acesso à moradia. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 65, jul., 2008.

ALVES, Alceli Ribeiro. **Geografia econômica e geografia política**. Curitiba: Intersaberes, 2015.

ALVES, Alceli Ribeiro, CASTANHEIRA, Nelson Pereira. Projetos inovadores, contextos fundamentais e lacunas de pesquisa na perspectiva das cidades educadoras. **Revista Intersaberes**. Vol. 16, nº 39. Set/Dez/2021. Disponível em: <https://www.revistasuninter.com/intersaberes/index.php/revista/article/view/2197> Acesso em: 12 set. 2023.

ALVES, Elizeu Barroso. Um olhar para as teorias da prática social: o discurso como prática [de dominação do] social e o seu agir prático nas organizações. **Revista cadernos de ciências sociais da UFRPE**, v. 1, p. 67-88, 2022.

ALVES, Jaime Amparo. **The Anti-Black City**: police terror and black urban life in Brazil. Minneapolis; London: University of Minnesota Press, 2018.

ARAÚJO, Jailson de Souza. **Tripartição dos poderes e funções essenciais à justiça**. Curitiba: Intersaberes, 2021.

ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de (org.). **Lições de direito alternativo**. São Paulo: Acadêmica, 2001.

BALTHAZAR, U. C.; STOBE, Luciane Aparecida Filipini. O direito social de moradia viabilizado pela vinculação da receita tributária. **UNOESC INTERNACIONAL LEGAL SEMINAR**, v. 2, p. 505-519, 2013.

BARBOSA FILHO, Utanaan Reis. Crise estrutural, crise urbana e militarização do território: uma análise sobre o urbanismo miliciano-militar no Rio de Janeiro. **Espaço e Economia**, n.22, p. 1-19, 2021.

BATISTA, Vera Malaguti. **O Medo na cidade Do Rio de Janeiro**: dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003

BENACCHIO, M. CASSETTARI, D. Regularização fundiária urbana como efetivação do direito humano à moradia adequada. In: LEVY, W.; NALINI, J. R. (Org.) **Regularização fundiária urbana**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da constituição brasileira. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BODNAR, Zenildo; ALBINO, Priscila Linhares. As múltiplas dimensões do direito fundamental à cidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 10, n. 3, p. 109-123, dez, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v10i3.7193>
Acesso em: 17 mar. 2023.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. 7ª ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm
Acesso em: 21 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº10.257, de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm
Acesso em: 21 set. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória n. 2.220, de 04 de setembro 2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm Acesso em: 23 mar. 2023.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Editora Coimbra, 1982.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direitos fundamentais sociais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

COELHO, Luana Xavier. CUNHA, Isabella Madruga. Direito a cidade contra o desenvolvimento. **Direito e Praxis**, v.11, nº1, 2020.

COHEN, Joshua. **Deliberation and Democracy Legitimacy**. In: The Good Polity: Normativa Analysis of the State. Oxford: Basil Blackwell, 1989.

CORTIANO JUNIOR, E.; SCHAEFER, F. (Org.); ROBL FILHO, I. N. (Org.); KANAYAMA, R. L. (Org.). **Ensino Jurídico e Desafios Contemporâneos** - Coleção Comissões. 1. ed. Curitiba: OAB, 2014. v. 1. 200p.

COSTA, Rafael S. A intrincada relação entre os direitos à moradia e ao meio ambiente equilibrado. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental-FDUA**, Belo Horizonte, ano 12, n.68, p.67-71, mar/abr. 2013

CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves (Coord.). **Pesquisa Empírica em Direito**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo horizonte: Del Rey, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 15ªed. São Paulo: Saraiva, 2016

FONSECA, Avelaine do Rocio Mielniczki. **Infâncias aqui e lá: configurações sociais de crianças reassentadas na periferia de Curitiba**. Curitiba, 2019. 188f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Educação.

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy. **Social text**, n. 25/26, 1990, pp.56-80.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil: 2016–2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

GUEDES, Néviton de Oliveira Batista. **Para uma crítica à concretização das normas constitucionais a partir de José Joaquim Gomes Canotilho**. 1995. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, 1995.

GULLO, Felipe R. **Apagão das canetas: análise econômica da responsabilidade da improbidade administrativa**. Rio de Janeiro, 2022. 145f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

HABERMAS, Jurgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Unesp, 2018.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. The right to the city. **New Left Review**, n.53, set/out., 2008. Disponível em: <https://newleftreview.org/issues/ii53/articles/david-harvey-the-right-to-the-city> Acesso em: 20 mar. 2023.

IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **IBGE está preparado para o desafio de recensear aglomerados subnormais**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/33974-ibge-esta-preparado-para-o-desafio-de-recensear-aglomerados-subnormais> Acesso em: 23 ago. 2023.

IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **Censo de 2022** Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2022/primeiros-resultados-populacao-e-domicilios> Acesso em: 23 ago. 2023.

KANT, Immanuel. **A metafísica dos costumes**. 2ªed. revista. Tradução e textos adicionais de Edson Bini. São Paulo: EDIPRO, 2008.

KANT, I. A fundamentação da Metafísica dos Costumes. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2011.

KNEBEL, Norberto Milton Paiva; FORNASIER, Mateus de Oliveira; BORGES, Gustavo Silveira. Social participation in urban planning as a human right / Participação social no planejamento urbano como direito humano. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 14, n. 3, p. 1686–1713, 2023. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/62903>. Acesso em: 9 nov. 2023.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de Metodologia Científica**: teoria da ciência e iniciação à pesquisa. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Editora: Perspectiva, 1987.

LEHFELD, N. A. S. **Uma abordagem populacional para um problema estrutural**: a habitação. Rio de Janeiro: Vozes, 1988.

LEHFELD, I. DE.; LÉPORE, P.E.; FERREIRA, O.A.V.A. **Monografia jurídica**: guia prático para elaboração do trabalho científico e orientação metodológica. 2ª ed. São Paulo: Método, 2015.

LENCIONI, Sandra. Observações sobre o conceito de cidade e urbano. **GEOUSP Espaço e Tempo** (Online), São Paulo, Brasil, v. 12, n. 1, p. 109–123, 2008.

LISBOA, José H. L. **A concessão de uso especial para fins de moradia e a regularização fundiária**: institutos jurídicos da política urbana, nos termos da Lei nº. 13465/2017. São Paulo: Dialética, 2022.

MAGALHÃES, Carmen S. M. de. **Direito à moradia e gestão social da valorização fundiária**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

MAIA, M. C. História do Direito no Brasil – os direitos humanos fundamentais nas constituições brasileiras. *Revista JurisFIB*, V III, Ano III, p. 267-283, 2012. Disponível em: <https://revistas.fibbauru.br/jurisfib/article/view/151/134> Acesso em: 15 set.2023.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARRARA, Thiago. Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM): o que mudou em seu regime jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017? / Special use concession for housing purposes (CUEM): what has changed since the 1988 Republican Constitution until the Federal Act n. 13,465/2017?. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 310–330, 2019.

MARTINS, Robson. **REURB**: Como a execução fiscal contribuiu para a Justiça de Tramandaí-RS regularizar imóveis. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

MARTINS, R.; MARTINS, E. S. S. O RESp 1.930.735/STJ e o direito à moradia. Informativo Migalhas, v. 01, p. 01-08, 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/385296/o-resp-1-930-735-stj-e-o-direito-a-moradia> Acesso em: 07 fev. 2024.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MESURINI, Maurício da Costa. História do Direito Administrativo no Brasil (1937-1964): o debate em torno das delegações legislativas. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, v. 1, p. 59-84, 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. Considerações técnicas n.10/2013. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/CT_10_2013_CUEM.pdf Acesso em: 23 mar. 2023.

NBSC. National Bureau of Statistics of China. Population and its composition. Disponível em: <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2012/indexeh.htm> Acesso em: 09 abr. 2024.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma Teoria do Estado de Direito: Do Estado de Direito Liberal ao Estado Social e Democrático de Direito**. São Paulo: Almedina, 2006.

NUNES, Danilo Henriques; NETTO, Carlos Eduardo Montes; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Monografia jurídica: guia prático para elaboração do trabalho científico e orientação metodológica**. 2ª ed. São Paulo: Método, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **World Urbanization Prospects: The 2014 Revision**. Department of Economic and Social Affairs/Population Division, New York, NY: 2015. Disponível em: <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf> Acesso em: 12 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **World Population Prospects 2022: summary of results**. Department of Economic and Social Affairs/Population Division, New York, NY: 2022. Disponível em: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022_summary_of_results.pdf Acesso em: 11 jun. 2024.

PAGNO, L. A dignidade humana em Kant. **Barbarói**, n. 47, p. 223-237, 10 maio 2016.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Paraná – TJPR (18ª Câmara Cível). 2023a. **Processo 0004067-17.2020.8.16.0024**. Recursos de apelação – ação de reintegração de posse – ocupação coletiva de imóvel público – bem localizado no município de campo magro, pertencente à fundação de ação social de Curitiba e cedido ao estado do paraná – sentença de procedência – irresignação da parte requerida e do ministério público – pretensões convergentes – análise conjunta – preliminarmente – interposição de dois recursos idênticos pela parte requerida – ofensa à unirrecorribilidade – conhecimento apenas do primeiro manejo – ausência de interesse recursal do órgão ministerial suscitada em contrarrazões – não acolhimento – defesa dos direitos sociais e humanos dos ocupantes que se insere na missão institucional do órgão – nulidade de citação – rejeição – inexistência de prejuízo na não adoção do procedimento previsto no artigo 554, § 1º, do código de processo civil – cerceamento de defesa – inoportunidade – desnecessidade de dilação probatória para a solução adotada pelo juízo sentenciante – demais diligências que estão sendo realizadas no bojo do grupo de trabalho instaurado neste tribunal – mérito – pretensão de reforma da sentença – acolhimento – imóvel que se encontrava inutilizado – ocupação que se encontra consolidada, assemelhando-se a um bairro – cumprimento da função social – inviabilidade de se determinar a reintegração de posse – ponderação entre direitos constitucionais – prevalência no presente caso da dignidade da pessoa humana e do direito à moradia em detrimento do direito à propriedade – precedente do superior tribunal de justiça em caso análogo envolvendo imóvel particular – entendimento de que a administração pública deveria indenizar o particular – mesma razão de decidir que justifica a manutenção dos ocupantes no presente caso – legislações sobre reurbanização

e concessão de uso especial para fins de moradia que permitem a relativização da preponderância do domínio público e admitem uma visão mais contemporânea do instituto – caso dos autos em que a regularização da situação deverá se dar de modo menos drástico do que o despejo de cerca de mil famílias – necessidade de observância das conclusões que serão alcançadas pelo grupo de trabalho instaurado nesta corte de justiça – sentença reformada – segundo recurso interposto pela parte requerida (mov. 475.1) não conhecido – primeiro recurso da parte requerida (mov. 474.1) e recurso do ministério público (mov. 498.1) conhecidos e providos. Apelantes: Valdecir Ferreira da Silva, Silvane Bianchin de Souza, Dorisvaldo dos santos, Evelen Queli Cordeiro e José Souza dos santos; Ministério público do estado do paraná. Apelados: Fundação de Ação social FAS - Curitiba, município de Campo Magro-PR e estado do paraná. relatora: Des^a Denise Kruger Pereira. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000016576311/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0004067-17.2020.8.16.0024> Acesso em: 12 out. 2023.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Paraná – TJPR (5^a Câmara Cível). 2023b. **Processo 0001119-63.2016.8.16.0050**. Apelações cíveis – concessão do direito real de uso para fins de moradia (usucapião especial urbana) – art. 183 da CF e medida provisória nº 2220/2001 – sentença parcialmente procedente – direito reconhecido – afastada indenização por danos morais. Recurso de apelação cível do município – alegação de que não foram preenchidos os requisitos – afastada – requerente que comprovou as exigências dispostas no art. 1º da MP 2220/2001 para fazer jus ao direito real de uso para fins de moradia – imóvel que possui 264m² - norma que prevê a concessão do direito para imóveis até 250m² - diferença ínfima que não obsta o reconhecimento do direito – ademais, município que concedeu tal direito real de uso a outra pessoa de imóvel com metragem bem superior ao do discutido nos autos – observância ao princípio da razoabilidade e isonomia. Recurso de apelação cível da requerente – pedido de concessão de escritura pública do bem doado que não integrou o pedido e a causa de pedir na inicial – concessão do direito real de uso que será registrada em cartório – art. 6º, § 4º, da MP 2220/2001 – pleito de majoração dos honorários afastado – verba fixada de acordo com o art. 85, § 2º, do CPC – omissão da sentença quanto à atualização da verba – determinação de correção monetária pelo IPCA-e, desde o ajuizamento da ação, e incidência de juros moratórios de 1% a partir do trânsito em julgado – danos morais não configurados – ausência de ato ilícito praticado pelo ente público – recurso de apelação cível do ente público desprovido e recurso de apelação cível da parte parcialmente provido para estabelecer a atualização dos honorários sucumbenciais – sentença parcialmente reformada.

Apelante(s): Gersoni Cesar, Alice da silva, Jose Carli, Helena Maria Lofrano, Madalena Vieira Semião, José Alves Concentino, Rosely Aparecida Marques da Silva e Helena Balbino da costa. Apelado(s): Município de Bandeirantes/PR. Relator: Desembargadora Astrid Maranhão de Carvalho Ruthes. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000021529811/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0001119-63.2016.8.16.0050> Acesso em: 12 out 2023.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Paraná – TJPR. Jurisprudência. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/> Acesso em: 11 out 2023.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. (2008). **Direito Constitucional Descomplicado**. 16ª ed. São Paulo: Método, 2017.

POLLI, José R. Ética e Educação: um diálogo entre o pensamento de Paulo Freire e de Jürgen Habermas. **Filosofia e Educação**, v. 10, p. 5-20, 2018.

POPPER, Karl. **A Lógica da Pesquisa Científica**. 2ª edição. São Paulo: Cultrix, 2013.

QUADROS, Doacir. **Fundamentos em ciência política e teoria do Estado**. Curitiba: InterSaberes, 2021.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, M. **Metodologia da Pesquisa em Direito: Técnicas e Abordagens para Elaboração de Monografias, Dissertações e Teses**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

ROLNIK, Raquel. **Territórios em conflito: São Paulo-espaço, história e política**. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

SALES, C. B. Uma releitura do direito das coisas a partir do princípio da dignidade da pessoa humana: a concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento de inclusão social. **Revista Judiciária do Paraná**, v. 15, p. 195, 2018.

SALES, C. B.; ROCHA, Marco Aurélio. A concessão de uso especial para fins de moradia: Uma experiência no Bairro Padre Adelmo na cidade de Itabirito. **Diké** (Itabirito), v. 3, p. 175-190, 2011.

SALES, C.B. **A resignificação do conceito de moradia adequada como instrumento de inclusão financeira para as mulheres titulares da Concessão de Uso Especial para fins de moradia**. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2023.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2013.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. **Geographia**, v.1, n.1, p.7-13, 1999.

SANTOS, Boaventura de S. Introdução à Sociologia da Administração da Justiça. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 21, p. 11-37, 1986.

SANTOS, Boaventura de S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de S. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v.65, pp. 03-76, 2003.

SANTOS, A. M. S. P.; LUFT, R. M.; MEDEIROS, M. G. P. Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil- a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. **Planejamento e Políticas Públicas**, v.46, p.217-242, 2022.

SANTOS, A. M. S. P. Política urbana no Brasil: a difícil regulação de uma urbanização periférica. **Geo UERJ**, [S. l.], n. 36, p. e47269, 2020a. DOI: 10.12957/geouerj.2020.47269. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/geouerj/article/view/47269> Acesso em: 9 fev. 2024.

SANTOS, M. G. R.; FREITAS, O.L. C. de. Metodologia de análise e ação nas intervenções urbanas no bairro Rebouças em Curitiba-PR. **Caminhos de Geografia**, v. 23, p. 111-130, 2022.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Risco na administração pública e estratégias de fuga da responsabilização. In: SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do Medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020b.

SÃO PAULO. Lei nº 17.734, de 11 de janeiro de 2022. Regulamenta, no âmbito do Município de São Paulo, os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária, de acordo com a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e o Decreto Federal nº 9.310, de 2018, e dá outras providências. **Prefeitura de São Paulo**. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17734-de-11-de-janeiro-de-2022> Acesso em: 05 fev. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SAULE JÚNIOR, Nelson; RIVELLI CARDOSO, Rosangela Maria. **Concessão de uso especial para fins de moradia**. São Paulo: Artgraph, 2012.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: safE, 2004.

SEFFRIN, G., CENCI, D. R. Dignidade da pessoa humana e direito à moradia digna no Estado democrático de direito. In: V Seminário Internacional de Direitos Humanos e Democracia. 2017. Disponível em: <https://www.publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/8678/7390> Acesso em: 10 out. 2023.

SELINGARDI-SAMPAIO, S. **Indústria e Território em São Paulo: a estruturação do Multicomplexo Territorial Industrial Paulista - 1950 - 2005**. Campinas: Alínea Editora, 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya; BOTTMANN, Denise. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia de Letras, 2011.

SERRA, C. H. A.; SOUZA, Luís Antônio Francisco de. Militarização e milicianização da Segurança Pública no Rio de Janeiro. **Sociologias Plurais**, v. 9, p. 354-368, 2023.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1982.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

STF (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL). STF define parâmetros para nortear decisões judiciais a respeito de políticas públicas. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=510329&ori=1> Acesso em: 14 abr. 2024.

STOBE, Luciane Aparecida Filipini. **O Direito social de moradia viabilizado pela vinculação da receita tributária**. 143f. Dissertação (Mestrado em Direito), Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 17. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.

VALENTE, Júlia Leite. O Rio de Janeiro no Urbanismo Militar e Empresarial. **Continents**, n. 10, p. 7-26, jul. 2017.

WOLKMER, Luiz Carlos. **Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito**. 3ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao Pensamento Crítico Moderno**. 9ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo, justiça e legitimidade dos novos direitos. **Revista Seqüência**, nº 54, p. 95- 106, jul. 2007.

ZAVASCKI, Teori Albino. Eficácia social da prestação jurisdicional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília-DF, v. 31, n. 122, p. 291-296, abr.-jun.1994.