

ARTIGOS ORIGINAIS

Direito à moradia e desigualdades urbanas no Brasil: perspectivas a partir da obra de Ermínia Maricato

The right to housing and urban inequalities in Brazil: perspectives based on the work of Ermínia Maricato

El derecho a la vivienda y las desigualdades urbanas en Brasil: perspectivas basadas en la obra de Ermínia Maricato

Juliana Vieira Pelegrini ¹

Universidade Federal do Paraná (PR - Brasil)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6345901987925510>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5695-4952>

Cesar Antonio Serbena ²

Universidade Federal do Paraná (PR - Brasil)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0603998326134817>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1133-3690>

DOI: <https://doi.org/10.65674/rev-trf3.v37i163.746>



Este é um artigo publicado em Acesso Aberto (*Open Access*), sob a licença *Creative Commons Attribution 4.0 International* (CC BY), que permite o uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o trabalho original seja corretamente citado. Os autores mantêm os direitos autorais.

¹ Doutora em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná (PR - Brasil). Mestra em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Curitiba (PR - Brasil). Advogada.

² Pós-Doutor pela Universidade de Buenos Aires (Argentina). Doutor e livre-docente pela Universidade Federal do Paraná (PR - Brasil). Professor titular na Universidade Federal do Paraná (PR - Brasil).

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo analisar o direito à moradia no Brasil, evidenciando sua relevância para a compreensão das desigualdades urbanas e das limitações das políticas públicas habitacionais. A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza bibliográfica e exploratória, e utiliza o método dedutivo para articular os fundamentos do Direito Urbanístico às contribuições teóricas de Ermínia Maricato. Inicialmente, apresenta-se um breve panorama histórico da formação das cidades brasileiras, seguido da análise do conceito e da importância do direito à moradia digna como direito fundamental. Em seguida, tais elementos são relacionados às reflexões da autora acerca da realidade urbana nacional. Verifica-se que o processo de urbanização brasileiro, historicamente marcado por profundas desigualdades estruturais, foi conduzido sob a lógica da valorização imobiliária e da segregação socioespacial, em detrimento da efetivação dos direitos sociais. Nesse contexto, à luz das contribuições de Maricato, demonstra-se que a precariedade habitacional e a exclusão urbana constituem consequências diretas de políticas urbanas excludentes e da insuficiente atuação estatal na garantia do acesso à cidade. Conclui-se que a superação desse cenário demanda a implementação de políticas públicas integradas, inclusivas e socialmente orientadas, cabendo ao Poder Público promover a efetivação do direito à moradia digna como instrumento fundamental para a redução das desigualdades urbanas e a concretização da justiça social.

PALAVRAS-CHAVE: direito à moradia; desigualdade urbana; política urbana; Direito Urbanístico; segregação socioespacial.

ABSTRACT: This article aims to analyze the right to housing in Brazil, highlighting its relevance to understanding urban inequalities and the limitations of public housing policies. The research is characterized as qualitative, bibliographical, and exploratory in nature, using the deductive method to articulate the fundamentals of Urban Law with the theoretical contributions of Ermínia Maricato. Initially, a brief historical overview of the formation of Brazilian cities is presented, followed by an analysis of the concept and importance of the right to decent housing as a fundamental right. Subsequently, these elements are related to the author's reflections on the national urban reality. It is observed that the Brazilian urbanization process, historically marked by profound structural inequalities, was conducted under the logic of real estate valuation and socio-spatial segregation, to the detriment of the realization of social rights. In this context, in light of Maricato's contributions, it is demonstrated that precarious housing and urban exclusion are direct consequences of exclusionary urban policies and insufficient state action in guaranteeing access to the city. It is concluded that overcoming this scenario demands the implementation of integrated, inclusive, and socially oriented public policies, with the Public Authorities having a responsibility to promote the realization of the right to decent housing as a fundamental instrument for reducing urban inequalities and achieving social justice.

KEYWORDS: right to housing; urban inequality; urban policy; Urban Law; socio-spatial segregation.

RESUMEN: Este artículo analiza el derecho a la vivienda en Brasil, destacando su relevancia para comprender las desigualdades urbanas y las limitaciones de las políticas de vivienda pública. La investigación se caracteriza por su carácter cualitativo, bibliográfico y exploratorio, utilizando el método deductivo para articular los fundamentos del Derecho Urbano con las aportaciones teóricas de Ermínia Maricato. Inicialmente, se presenta una breve reseña histórica de la formación de las ciudades brasileñas, seguida de un análisis del concepto y la importancia del derecho a una vivienda digna como derecho fundamental. Posteriormente, estos elementos se relacionan con las reflexiones del autor sobre la realidad urbana nacional. Se observa que el proceso de urbanización brasileño, históricamente marcado por profundas desigualdades estructurales, se llevó a cabo bajo la lógica de la valoración inmobiliaria y la segregación socioespacial, en detrimento de la realización de los derechos sociales. En este contexto, a la luz de las aportaciones de Maricato, se demuestra que la vivienda precaria y la exclusión urbana son consecuencias directas de las políticas urbanas excluyentes y de la insuficiente acción estatal para garantizar el acceso a la ciudad. Se concluye que superar esta situación exige la implementación de políticas públicas integradas, inclusivas y con orientación social, en las que las autoridades públicas tengan la responsabilidad de promover la realización del derecho a una vivienda digna como instrumento fundamental para reducir las desigualdades urbanas y lograr la justicia social.

PALABRAS CLAVE: derecho a la vivienda; desigualdad urbana; política urbana; derecho urbano; segregación socioespacial.

SUMÁRIO:

1 Introdução.....	4
2 Breve desenvolvimento histórico sobre a formação das cidades.....	5
3 Perspectivas relevantes sobre o direito à moradia e desigualdades urbanas ..	10
4 Contribuições das obras de Ermínia Maricato para compreensão da realidade urbana nacional	15
5 Considerações finais	18
Referências	20

1 Introdução

O presente artigo tem por objetivo abordar o direito à moradia no Brasil, destacando sua relevância para a compreensão das desigualdades urbanas e das limitações das políticas públicas habitacionais. Para tanto, inicia-se com uma breve análise da formação do urbanismo brasileiro, cuja origem está associada à estrutura agrária e à sociedade agrícola, base do desenvolvimento urbano no país.

Em seguida, aborda-se o conceito e a importância do direito à moradia digna como direito social fundamental de todos os cidadãos, assegurado pela Constituição Federal de 1988, previsto no artigo 6º (Brasil, 1988), bem como por instrumentos internacionais, como a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* da Organização das Nações Unidas (ONU, 1948).

Mais do que garantir um teto, o direito à moradia envolve o acesso à cidade, à infraestrutura urbana, aos serviços públicos, ao saneamento básico, à mobilidade e à qualidade de vida. Isto é, não se limita à existência de um espaço físico para habitação, além de abranger a segurança e os demais serviços essenciais, de modo a assegurar a dignidade da pessoa humana e o pleno desenvolvimento social e econômico nos centros urbanos.

Entretanto, a realidade brasileira é marcada por profundas desigualdades urbanas, que dificultam a efetivação desse direito para milhões de pessoas. Esses aspectos estão conectados a algumas perspectivas de Ermínia Maricato³, uma das principais estudiosas das questões urbanas no Brasil. Em suas obras, a autora demonstra que o processo de urbanização brasileiro ocorreu de forma desigual e excludente.

Segundo Maricato (1982), o crescimento das cidades foi acompanhado pela segregação socioespacial, fazendo com que a população de baixa renda fosse empurrada para áreas periféricas, muitas vezes sem infraestrutura adequada, serviços públicos ou segurança jurídica sobre a posse da terra.

A repercussão de suas reflexões no âmbito do Direito Urbanístico, especialmente no que se refere à efetivação do direito à moradia, foi fundamental para compreender a produção do espaço urbano brasileiro. A pesquisadora não apenas aprofunda o debate sobre a questão habitacional, como também apresenta uma crítica consistente às políticas públicas que, muitas vezes, não asseguram o acesso à moradia digna, em desacordo com os preceitos constitucionais desse direito fundamental.

A relevância da temática reside na necessidade de compreender como a urbanização brasileira, historicamente marcada por desigualdades estruturais, tem sido conduzida sob a lógica da valorização imobiliária, em detrimento da efetivação dos direitos sociais.

³ Ermínia Maricato é arquiteta e urbanista, livre docente e professora emérita da Universidade de São Paulo. Foi Secretária Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo. Formulou o projeto de criação do Ministério das Cidades, onde foi Ministra Adjunta e coordenou a proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

No âmbito do Poder Judiciário, cuja função é garantir direitos e corrigir omissões, não se pode esquecer que sua atuação não substitui a formulação e a execução de políticas públicas pelos Poderes Executivo e Legislativo. Daí a importância das contribuições de Ermínia Maricato, que auxiliam na interpretação de casos ao apontar a origem das desigualdades urbanas brasileiras como resultado de um processo histórico de exclusão socioespacial.

O direito à moradia tem papel central na promoção da cidadania e da justiça social. E o Poder Judiciário, ao interpretar e aplicar a Constituição de forma comprometida com os direitos fundamentais, pode contribuir significativamente para a efetivação desse direito.

Para a abordagem do tema, adotou-se uma pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e exploratória, fundamentada no método dedutivo, com o propósito de articular os pressupostos teóricos do Direito Urbanístico às contribuições de Maricato acerca da produção do espaço urbano e das desigualdades socioespaciais no contexto brasileiro.

Os dados apontam que a precariedade habitacional e a segregação socioespacial são resultados diretos de políticas urbanas excludentes. Assim, conclui-se que, para a superação desse cenário, impõe-se ao Poder Público o dever de implementar políticas públicas coordenadas e inclusivas, visando concretizar efetivamente o direito à moradia digna como forma de promoção da justiça social no espaço urbano.

2 Breve desenvolvimento histórico sobre a formação das cidades

Ainda que a origem das cidades possa remontar a civilizações milenares com dinâmicas produtivas diversas, sua relevância consolidou-se, principalmente, em dois períodos históricos de ruptura dos modos de produção: final da Idade Média, em razão das transformações no sistema feudal e do surgimento do capitalismo, e durante a Revolução Industrial, no final do século XVIII, com a consolidação desse sistema.

Oliven (2010) evidencia a forte associação histórica das cidades a esses dois períodos, uma vez que foi, no espaço urbano, que a burguesia floresceu e a industrialização estabeleceu suas bases. Tais transformações foram determinantes para a constituição de uma sociedade urbana, na medida em que os modos de sociabilidade anteriormente existentes foram profundamente modificados em decorrência da industrialização e do capitalismo.

Historicamente, a geração do excedente da produção agrícola, superando o consumo imediato da população, modificou a lógica de subsistência do sistema feudal, proporcionando o acúmulo de riquezas monetárias advindo da usura e do comércio. Assim, as cidades tornaram-se centros de vida social e política, onde se concentravam riquezas, conhecimentos, técnicas, obras de arte e monumentos (Lefebvre, 2016).

Esta constatação trouxe algumas reflexões a respeito da influência da Revolução Industrial na formação das cidades modernas, principalmente as europeias, fortemente transformadas nesse período. A transição para a produção mecanizada gerou o êxodo rural e atraiu multidões para perto das fábricas. Isso

resultou na explosão demográfica das cidades e na criação de uma rígida segregação socioespacial entre a elite burguesa e o proletariado.

Na visão de Lefebvre (2016), as cidades já eram um fenômeno real quando o capitalismo concorrencial nasceu, mas a Revolução Industrial promoveu uma ruptura, ensejando uma completa mudança social e econômica nos centros urbanos. Desse modo, a humanidade percorreu um longo caminho até o desenvolvimento da sociedade urbana e a formação das cidades, até o ponto de chegar às grandes metrópoles contemporâneas. E, sem dúvidas, foi a industrialização que caracterizou a sociedade moderna e gerou profundas transformações sociais.

Com o crescimento e o desenvolvimento das cidades, sobreveio o aumento da desigualdade e um abismo social contraditório (Lefebvre, 2016) em relação à industrialização e à urbanização, ao crescimento e ao desenvolvimento, à produção econômica e à vida social. Enquanto na lógica do capital concentra-se riqueza, tecnologia, cultura e inovação, paradoxalmente segrega-se espaços, dificulta-se o acesso a direitos básicos, além de gerar bolsões de exclusão e violência a poucos metros de áreas com infraestrutura de primeiro mundo. Essa disparidade ensejou resultados violentos na realidade urbana e industrial.

Toda essa conjuntura evidencia-se nos contrastes entre riqueza e pobreza, poderosos e oprimidos. Com isso, uma luta de classes se desenvolveu nos centros urbanos; uma luta pela própria dignidade de ser cidadão, de pertencer a algo. Na análise de Lefebvre (2016, p. 7), o aspecto urbano é parte da dignidade humana, sendo o indivíduo detentor do direito à cidade:

Durante longos séculos, a Terra foi o grande laboratório do homem; só há pouco tempo é que a cidade assumiu esse papel. O fenômeno urbano manifesta hoje sua enormidade, desconcertante para a reflexão teórica, para a ação prática e mesmo para a imaginação. Sentido e finalidade da industrialização, a sociedade urbana se forma enquanto se procura. Obriga a reconsiderar a filosofia, a arte e a ciência. A filosofia reencontra o médium (meio e mediação) de seus primórdios – a Cidade – numa escala colossal e completamente isolada da natureza. A arte, também reconhecendo suas condições iniciais, dirige-se a um novo destino, o de servir à sociedade urbana e à vida cotidiana nessa sociedade. Quanto às ciências, não podem evitar o confronto com esse novo objeto sem renunciarem à sua especificidade, deixando o campo livre para uma delas (matemática, informática, economia política, demografia etc.). Na direção da entrada para a prática de um direito: o direito à cidade, isto é, à vida urbana.

Nesse ponto, imprescindível salientar a importância das políticas públicas no que se refere à gestão do espaço urbano, que engloba esferas fundamentais da vida: habitação, trabalho, circulação, lazer e descanso. Esse lugar para todos deve ser cuidado, e os direitos à dignidade da pessoa devem ser respeitados no sentido coletivo. Diferenças sociais existem, mas elas não devem promover segregação espacial, acesso desigual a direitos e especulação em larga escala.

O Poder Público, por meio do conjunto de órgãos, entidades e autoridades que representam o Estado, tem o dever de mitigar essas disparidades sociais, atuando para evitar a exclusão e a injustiça social.

No Brasil, o urbanismo foi uma condição moderníssima para a evolução social do país, cuja história é a de um povo agrícola, de lavradores e pastores (Vianna,

1956). A identidade brasileira se formou no campo, de onde emergiram as forças da nossa civilização. Todo esse dinamismo histórico do período colonial provém do campo (Santos, 2018).

Nesse sentido, a sociedade agrícola figura-se como base do desenvolvimento urbano brasileiro. Como aponta Wilhelm (2001), o processo de ocupação territorial e, conseqüentemente, de urbanização, no Brasil, esteve atrelado aos ciclos econômicos: pau-brasil, açúcar, mineração, café. Esse processo dinamizou a formação urbana de diferentes regiões, como o Nordeste do país, Minas Gerais e a região de São Paulo.

Inicialmente restritas à costa brasileira, devido à exploração do pau-brasil e à produção de cana-de-açúcar, as regiões urbanas foram interiorizadas à medida que o território era ocupado e novos processos produtivos eram adotados. Nesse momento, vilas e centros urbanos serviam como ponto de apoio ao campo, com o fornecimento de insumos e serviços. Mas a sociabilidade, a vida de maneira geral, desenvolvia-se no campo.

Por meio de uma retrospectiva histórica, Santos (2018) aponta que, entre os anos de 1650 e 1720, havia 35 vilas no país, dentre elas, duas eram consideradas cidades, Olinda e São Paulo de Piratininga, atual cidade de São Paulo. O processo de transferência dessa vida do campo para a cidade deu-se de forma lenta e, ainda que tenha obtido certo fôlego ao longo do século XVIII, manteve-se sujeito a uma grande influência da sociedade agrária, justamente por conta dos laços estreitos entre o campo e os centros urbanos.

De acordo com Bastide (1978), a urbanização brasileira se instaurou quando a casa da cidade começou a ser mais importante para o fazendeiro, ou seja, a propriedade rural passou a ser frequentada pelo senhor de engenho apenas quando existiam atividades agrárias específicas para serem executadas.

Holanda (1995), por sua vez, associa a formação urbana ao declínio da lavoura, à transferência da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro em 1808 e à Independência do Brasil. Quando esses fatos ocorreram, os senhorios rurais deixaram de ter sua posição privilegiada, pois a atividade política, a burocracia e as profissões liberais passaram a compor a realidade das cidades.

A técnica, ou melhor, a transição para novos processos de produção, foi outra variável importante para o processo de urbanização. Conforme Bastide (1978), no ano 1815, surgiu, na Bahia, a primeira máquina a vapor. Em 1834, a província já contava com 64 máquinas, o que possibilitou que, em 1872, ocorresse a passagem do engenho para a usina, com mutação de forma exponencial da sociedade agrícola dessa província açucareira para uma sociedade urbana.

Ainda assim, os centros urbanos se restringiam a determinadas regiões e reproduziam desigualdades de acesso à terra dos períodos colonial e imperial. Na perspectiva de Maricato (2003), a urbanização brasileira está arraigada a esses dois períodos históricos, em que as concentrações de renda, poder e terra não foram superadas.

Na contemporaneidade, segundo a autora, a produção do espaço urbano é fortemente influenciada pela lógica do mercado imobiliário, que privilegia áreas valorizadas e exclui grande parte da população do acesso à moradia digna. Como consequência, surgem fenômenos como favelas, ocupações irregulares e

assentamentos precários. Maricato (2011) argumenta que a chamada “cidade legal” convive com uma “cidade ilegal”, onde vivem milhões de brasileiros que, embora contribuam para a economia urbana, permanecem à margem dos direitos garantidos pelo Estado.

Ao contrário da expectativa de muitos cidadãos, o universo urbano brasileiro ainda é marcado pelo coronelismo (Leal, 2012), ou política do favor, e pela aplicação arbitrária da lei. Nesse aspecto, é importante mencionar a Lei das Terras, Lei nº 601/1850, instrumento jurídico que tinha como objetivo a regularização fundiária (Brasil, 1850).

De acordo com Jereissati (2020, p. 3), essa lei visava regulamentar questões fundiárias no país, demarcação de terrenos, venda de terras devolutas, para que estrangeiros viessem trabalhar na terra, e não escravos libertos. Nas palavras do autor, a terra, sendo mercadoria, instituiu um regime moderno de propriedade, mas manteve a grande concentração com as elites, uma vez que os imigrantes eram indivíduos pobres, e os brasileiros, desprovidos de renda e de capital para adquirir propriedades.

Assim, a elite manteve e mantém maior concentração de terras, com maior incorporação e aquisição de bens imóveis, inclusive de maneira fraudulenta, por meio das famosas grilagens de terras. Dessa forma, na visão do autor, a Lei de Terras foi falha, pois potencializou a concentração fundiária.

Diante do exposto, verifica-se que a urbanização no Brasil sofreu processos de desigualdade e segregação desde o início da colonização. Mesmo que a Lei de Terras tenha sido uma tentativa de resolver as questões agrárias, o coronelismo manteve-se dominante e as classes menos abastadas continuaram a sofrer com a desigualdade social e latifundiária que atingiu o desenvolvimento das cidades brasileiras.

No século XX, a urbanização brasileira tomou impulso suficiente para alcançar maior parte da sociedade, especialmente devido aos processos de migração interna e externa, ocorridos em fins do século XIX, à Abolição da Escravidão e à expansão cafeeira (1880-1930).

Esses fatores deram novo ímpeto ao processo de urbanização, pois motivaram a mobilidade espacial da população brasileira (Berquó, 2001). Somam-se a eles as crises de 1929 e na produção cafeeira, que contribuíram para amplificação do processo de industrialização brasileiro e das novas ondas de transferências populacionais do campo para a cidade.

A partir da segunda metade do século XX, entre as décadas de 1950 e 1960, o modelo econômico fundamentado na indústria pesada e a mecanização do campo implicaram grande êxodo rural. Desde então, a sociedade brasileira tornou-se fundamentalmente urbana, com a maior parte de sua população estabelecida em centros urbanos (Berquó, 2001).

Atualmente, as cidades, na concepção de Oliveira (2017), são espaços de progresso e de desordem. Na visão da autora, durante a história ocidental, as *concepções sobre a vida urbana sofreram alterações*. A compreensão anterior, que associava a cidade ao progresso e à modernidade em contraste com o meio rural, visto como espaço de atraso e tradição, foi gradualmente transformada. A cidade passou a ser compreendida não apenas como um lugar de racionalidade e

planejamento, mas também como um ambiente marcado pela fragmentação social e pelo aviltamento do indivíduo.

Essa ambiguidade entre racionalidade, planejamento, fragmentação e aviltamento é característica de todos os centros urbanos, onde hoje os indivíduos buscam oportunidades de vida. Mas, ao mesmo tempo em que existe esse crescimento intenso, surgem problemas urbanos como a pobreza, a segregação social, a falta de oportunidades de trabalho, a presença de condições precárias de moradia, entre outros desafios que compõem a realidade urbana do século XXI.

Para Rolnik (2019), a transformação da vila em cidade – capital de um Estado moderno – gerou uma grande reorganização pautada em dois elementos. Inicialmente, houve a mercantilização do espaço, ou seja, a terra urbana, antes ocupada, transmutou-se em mercadoria, incluindo a venda e a compra como parte dessa nova estrutura. Depois, veio a divisão da sociedade em classes, a dos proprietários dos meios de produção, os ricos detentores do dinheiro e dos bens; e a dos vendedores de sua força de trabalho, os livres e despossuídos.

Nesse cenário de urbanização consolidada e marcada por desigualdades estruturais, nota-se uma evolução do arcabouço jurídico-urbanístico brasileiro, uma tentativa histórica de superação das desigualdades socioespaciais, estruturada em três grandes pilares legislativos.

O primeiro pilar foi sem dúvida a promulgação da Constituição Federal de 1988, que inaugurou uma nova ordem urbana ao subordinar o direito de propriedade à sua função social. Ao dedicar um capítulo exclusivo à Política Urbana (artigos 182 e 183), o texto constitucional rompeu com a tradição individualista do direito civil tradicional. A partir desse marco, o uso da propriedade privada passou a ser legalmente condicionado ao cumprimento de exigências coletivas de ordenação da cidade.

Posteriormente, essa diretriz foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade, dado pela Lei nº 10.257/2001, que consolidou o direito à cidade como princípio jurídico e instituiu instrumentos de combate à especulação imobiliária e de indução do desenvolvimento inclusivo (Brasil, 2001). Mais do que uma norma técnica, o Estatuto positivou o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento e ao transporte como prerrogativas de cidadania para as presentes e futuras gerações. Para efetivar essa transição, a lei estabeleceu o plano diretor como peça central e obrigatória de planejamento para cidades com mais de 20 mil habitantes, desenhando um modelo que, na teoria, democratiza a gestão e retira do mercado imobiliário o poder exclusivo de ditar os rumos do crescimento urbano.

Por fim, surge o novo marco legal da regularização fundiária, instituído pela Lei nº 13.465/2017, como instrumento jurídico relevante para enfrentar a informalidade urbana, visando promover a titulação e a inclusão social (Brasil, 2017). Conforme destaca Veloso, Peixoto e Faber (2018), a regularização fundiária, à luz desse novo regime jurídico, configura-se como mecanismo essencial à efetivação do direito à moradia e à concretização da função social da propriedade ao integrar ocupações informais ao ordenamento jurídico.

Porém, a existência de leis teoricamente avançadas no Brasil não tem sido suficiente para garantir efetivamente o direito à moradia digna. Na prática, existe um abismo entre a cidade ideal do papel e a cidade real das periferias,

evidenciando que a questão urbana é, acima de tudo, uma disputa política pelo solo, como discutido adiante.

3 Perspectivas relevantes sobre o direito à moradia e desigualdades urbanas

Antes de se consolidar nas legislações nacionais, o direito fundamental à moradia foi previsto em convenções internacionais como um dos pilares da dignidade humana, desde a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (ONU, 1948)⁴, com maior detalhamento no *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (ONU, 1966)⁵, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 591/1992 (Brasil, 1992).⁶

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 26/2000 inseriu a moradia no rol do artigo 6º da Constituição de 1988, elevando tal direito ao status constitucional, traduzindo-se como direito social fundamental. Cabe destacar que, ao contrário dos direitos individuais, “[...] os direitos sociais visam à melhoria das condições de existência dos indivíduos, mediante prestações positivas do Estado” (Inácio, 2002, p. 42).

De fato, o direito à moradia adequada é um direito humano, pois configura condição fundamental para a dignidade da vida humana e, também, para a vida do indivíduo como cidadão operante no contexto urbano. Dessa forma, esta garantia constitucional reflete aspectos tanto referentes à dignidade humana, quanto concernentes ao direito social fundamental.

Para Maricato (2003), a desigualdade social no território urbano é produzida e reproduzida pela forma como a legislação e as políticas urbanas são aplicadas. Portanto, como afirma Leão Júnior (2014, p. 36), como direito social, enquadrado entre os direitos fundamentais, “[...] o direito à moradia reflete a obrigatoriedade de ação efetiva do Estado. Assim, a falta de instrumentos, garantias jurídicas e

⁴ "Artigo 25. 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle". (ONU, 1948).

⁵ "Artigo 11. §1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e *moradia* adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. *Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito*, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento". (ONU, 1996).

⁶ Antes da Emenda Constitucional nº 45/2004, os tratados internacionais de direitos humanos eram aprovados por meio de Decreto Legislativo, por maioria simples, conforme o art. 49, inciso I da Constituição de 1988 e, posteriormente eram ratificados pelo Presidente da República. Nesses casos, de acordo com entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), os tratados internacionais de direitos humanos, ratificados pelo Brasil, possuem hierarquia supralegal, estando abaixo da Constituição e acima das leis ordinárias (STF, RE 466.343-1/SP, Relator Ministro Cezar Peluso, j. 03/12/2008; HC 94.013-7/SP, Relator Ministro Carlos Britto, j. 10/02/2009). Porém, após tal Emenda Constitucional, que incluiu o § 3º ao artigo 5º da CF/88, “[...] os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. (Brasil, 2004).

mecanismos de eficácia direcionados à proteção dos direitos sociais enseja uma prestação estatal ativa e concreta, “[...] diferentemente do que ocorre com os direitos individuais, em que os instrumentos, garantias e eficácia são mais pontuais” e, em regra, demandam atuação negativa do Estado.

Em contrapartida, os direitos sociais, inseridos dentre os direitos fundamentais da pessoa humana, exigem prestações positivas, com influência direta do sistema econômico. A ação efetiva do Poder Público e as prestações positivas, no que se refere aos direitos sociais, devem garantir a obrigatoriedade e a eficácia da proteção de tais direitos.

Em vista disso, o direito à moradia, como direito social, fundamental e humano, deve ser garantido a todos os indivíduos. Para tanto, o Estado deve atuar de forma efetiva para sua proteção e eficácia no seu cumprimento.

Sobre esse aspecto, o constitucionalismo moderno considera a execução de políticas públicas como tarefa fundamental do Estado social (Romanelli, 2008). Nesse sentido, estabelecidas as garantias e os direitos fundamentais aos indivíduos no Estado social, o Poder Público deve agir de forma a efetivar tais garantias.

Isso porque a execução das políticas públicas em prol do cidadão deve ser inerente à garantia dos preceitos fundamentais da Constituição Federal brasileira. Ademais, quando tais preceitos são descumpridos, as ações do governo configuram inconstitucionalidade.

Especialmente no que tange à moradia e às respectivas políticas públicas, Serrano Júnior (2012) defende que a universalização do direito à moradia deve ocorrer, sustentada pela construção democrática das políticas públicas que possam contribuir efetivamente na vida de brasileiros mais frágeis, tanto sob o ponto de vista socioeconômico, quanto de garantia da cidadania:

O planejamento das políticas públicas e a programação orçamentária estatal não deve ignorar a população brasileira que é em sua maioria pobre, e para que ocorra a universalização à moradia digna, esta população não pode continuar a ser tratada como mercadoria. (Serrano Júnior, 2012, p. 21).

Como se sabe e conforme discutido reiteradamente por Maricato (2003), parte das grandes cidades brasileiras tem a maioria de sua população morando informalmente. Assim, a população mais frágil, pobre, acaba sendo tratada como mercadoria, sendo segregada do contexto urbano.

As políticas públicas não direcionam um olhar efetivo para essa população, que sofre com precariedade habitacional, ausência de saneamento básico, deficiência do transporte público, falta de infraestrutura, cultura e lazer, entre outros aspectos relacionados à inefetividade de ações voltadas para esse grupo, que permanece privado de inclusão social e do pleno exercício da cidadania.

Pauta presente entre os objetivos de desenvolvimento sustentáveis da *Agenda 2030* da ONU, o direito à cidade e à moradia são metas possíveis de serem alcançadas se houver esforço conjunto:

[...] Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas. (ONU, 2015).

Para tanto, a ONU (2026) destaca que, como direito humano, para que a moradia adequada seja efetivamente pilar da vida digna, deve-se concretizar os seguintes componentes: “[...] segurança de posse, acesso a serviços básicos, acessibilidade financeira, habitabilidade, acessibilidade, adequação cultural e localização conveniente”.⁷ Esses aspectos são fundamentais para enfrentar os desafios urbanos referentes à inacessibilidade financeira, ao deslocamento e ao crescimento de assentamentos informais, de maneira a promover “[...] a equidade, a inclusão social, o acesso a oportunidades e a melhoria da qualidade de vida em cidades em rápida evolução” (ONU, 2024, p. 7).

Ocorre que, frequentemente, a garantia desses direitos esbarra na própria postura omissa ou seletiva do Estado. Sobre esse ponto, Lefebvre (2016, p. 98) partilha a seguinte percepção: “[...] em um país democrático, os poderes públicos, não podem decretar publicamente a segregação como tal, e assim adotam uma ideologia humanista, no sentido mais desusado, quando não em demagogia.”

Na prática, a crítica revela como o discurso oficial de inclusão muitas vezes serve apenas como fachada retórica. O Estado brasileiro, por exemplo, embora adote leis de forte apelo humanista e protetivo, historicamente falha em aplicá-las nas periferias, permitindo que a segregação socioespacial continue operando sob a lógica do mercado. Em entrevista, Maricato (2017) afirma que o direito à moradia é absoluto na Constituição, já o direito à propriedade não.

É justamente para tentar romper com essa contradição entre o discurso legal e a realidade prática que o ordenamento jurídico nacional buscou descentralizar as ferramentas de intervenção urbana. Sob essa perspectiva, Romanelli (2008, p. 93) preceitua que: “[...] para garantir a efetividade do direito à moradia, o Estatuto da Cidade elegeu o Município como ente federativo competente para definir a política urbana, o cumprimento da função social da cidade, a gestão democrática da cidade e o plano diretor”.

⁷ “Elementos-chave do direito à moradia adequada. Uma moradia adequada deve oferecer mais do que quatro paredes e um teto. Diversas condições devem ser atendidas para que determinadas formas de abrigo possam ser consideradas moradia adequada. Esses elementos são tão fundamentais quanto a oferta e a disponibilidade básicas de moradia. para que uma moradia seja considerada adequada, ela deve, no mínimo, atender aos seguintes critérios: segurança da posse: uma habitação não é adequada se os seus ocupantes não tiverem um grau de segurança de posse que garanta proteção legal contra despejos forçados, assédio e outras ameaças; disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: uma habitação não é adequada se os seus ocupantes não tiverem acesso a água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou descarte de lixo; acessibilidade: a habitação não é adequada se o seu custo ameaçar ou comprometer o gozo de outros direitos humanos por parte dos ocupantes; habitabilidade: uma habitação não é adequada se não garantir segurança física ou fornecer espaço suficiente, bem como proteção contra o frio, a umidade, o calor, a chuva, o vento e outras ameaças à saúde e riscos estruturais; acessibilidade: a habitação não é adequada se as necessidades específicas de grupos desfavorecidos e marginalizados não forem levadas em consideração; localização: uma habitação não é adequada se estiver isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais, ou se estiver localizada em áreas poluídas ou perigosas; adequação cultural: uma habitação não é adequada se não respeitar e levar em consideração a expressão da identidade cultural”. (ONU, 2026).

Contudo, para que essa competência municipal não se reduza à demagogia criticada por Lefebvre (2016), o próprio Estatuto estabelece como diretrizes obrigatórias a “gestão democrática” e a “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade” (art. 2º, II e II, da Lei nº 10.257/2001).

Nesse sentido, importa observar que o plano diretor se refere à gestão democrática da cidade. Segundo Meirelles (2003, p. 518), ele é um complexo de normas legais e diretrizes técnicas, com o objetivo de se “[...] ter um desenvolvimento global e constante do Município, no que se refere aos aspectos físicos, social, econômico e administrativo”. Suas normas legais e diretrizes técnicas devem expressar as aspirações dos munícipes em relação ao progresso do território municipal em conjunto, ou seja, deve abranger a cidade e o campo. Ademais, os processos de urbanização devem seguir um planejamento estratégico.

Serrano Júnior (2012) ressalta que esse planejamento deve ser seguido em todos os setores das atividades do Poder Público. Especificamente em relação às políticas habitacionais, o planejamento estratégico deve observar o maior desenvolvimento do país e de seu povo, além de responder às questões sobre o que fará o Poder Público, onde, quando e de que maneira haverá a participação dos cidadãos no processo de elaboração do planejamento urbano.

Dentre esses aspectos, as políticas públicas devem se ater às questões relacionadas aos direitos fundamentais dos cidadãos e às melhores condições de vida ao ser humano, pois é por meio das políticas públicas que o Poder Público irá promover o bem-estar e efetivar os direitos fundamentais sociais e coletivos (Leão Júnior, 2014).

Entretanto, apesar do caráter essencial do planejamento, a tarefa enseja grandes desafios, especialmente para o Estado brasileiro, com território continental, sociedade diversa e divisão de competência complexa entre os entes federativos. Esses desafios envolvem todos os poderes, cada um no seu âmbito de atuação:

[...] No direito urbanístico, a ausência de boas normas sobre planejamento pode ser fatal para a função social da cidade, ou seja, para que os tecidos urbanos se tornem capazes de oferecer infraestruturas e estruturas necessárias, coerentes e aptas a concretizar os direitos urbanos fundamentais: o direito ao lazer, à cultura e à integração; o direito à moradia; o direito à mobilidade; o direito aos serviços públicos essenciais, como o saneamento, energia e iluminação; o direito ao ambiente equilibrado e o direito ao trabalho decente. (Marrara, 2021, p. 98-99).

Porém, na prática, o que se observa, no Brasil, é uma falta de coordenação e articulação entre os planos e os agentes envolvidos, o que prejudica a finalidade essencial que diz respeito ao interesse social envolvido. Assim, nota-se a formação de uma cidade irregular ao lado de uma cidade regular.

Segundo Fiorillo e Ferreira (2014), esta dicotomia é observada desde o campo jurídico. Teoricamente, a Constituição Federal de 1988 visa à superação das discriminações sociais que existem nas cidades pós-liberais para garantir os benefícios de um ambiente adequado no meio urbano a todos os brasileiros e estrangeiros que vivem no Brasil.

A pretensão elencada na Constituição é garantir aos cidadãos um ambiente adequado aos indivíduos nas cidades, incluindo todos os benefícios inerentes à dignidade da pessoa humana. Entretanto, também é preciso considerar que a Carta Magna está fundamentada em um sistema econômico capitalista, com limites impostos pela dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III e IV) (Brasil, 1988).

No que refere à atuação do Poder Judiciário, cabe a ele pautar a interpretação dos conflitos fundiários urbanos não apenas com base no direito à propriedade, levando em consideração sua função social, conforme previsto nos artigos 5º, XXIII, e 182 do texto constitucional.

Sem dúvida, a moradia é fundamental para a existência e a dignidade dos indivíduos. Ademais, a moradia digna, com qualidade, interfere em toda a estrutura social de forma positiva, uma vez que os indivíduos podem ser incluídos na cidade, e não excluídos como ocorre nos processos de gentrificação, cujo conceito refere-se “[...] à expulsão de moradores de baixa renda de áreas que passam por valorização econômica, devido a forças de mercado com diversos graus de relação com as políticas públicas” (Coutinho, 2021, p. 215).

É importante reforçar que o direito à moradia é um direito de todos, e o direito de permanecer na sua moradia também. As políticas públicas devem garantir aos cidadãos este direito de morar, de permanecer: “Importante o entendimento do conceito de moradia fundado na igualdade, sendo a moradia um dos bens que integram a situação existencial de qualquer pessoa” (Farias; Rosenvald, 2006, p. 43). Porém, na prática, como bem delineia Freyre (2013, p. 512), observa-se que:

[...] os casebres e mucambos foram-se levantando, rasteiros, pelas partes baixas e imundas das cidades. Pelos mangues, pela lama, pelos alagadiços, menos por algum esforço do governo que pela sucessão de casebres construídos quase dentro da própria lama e à beira do próprio lixo, é que os ricos foram descendo dos morros e assenhoreando também da parte baixa da cidade. Deu-se então a compreensão das populações pobres em áreas ou espaços não só pequenos como desfavoráveis à saúde.

Assim, a situação precária das moradias brasileiras retrata uma realidade habitacional desumana e indigna, na qual a população sobrevive em condições precárias. Além disso, grande parte da população habita em situações miseráveis. Portanto, é imprescindível revisitar a teoria para concatená-la e buscar alternativas para um resultado prático efetivo.

Como já mencionado, o direito à moradia adequada constitui um direito fundamental de todos os cidadãos, essencial à garantia de condições de vida digna e ao pleno usufruto da cidade em suas múltiplas dimensões. Nesse sentido, torna-se imprescindível que as políticas públicas se orientem para o enfrentamento do déficit habitacional nas cidades brasileiras, bem como para a efetiva aplicação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). A concretização desses instrumentos é condição necessária para o enfrentamento das desigualdades urbanas e para a efetivação do direito à moradia digna.

O Estado não pode abster-se dessa problemática, devendo atuar de forma urgente e responsável frente às questões habitacionais das cidades brasileiras. Para isso, é imprescindível considerar os traços históricos do desenvolvimento

político, social e econômico, que geraram a crescente desigualdade nos centros urbanos, colocando, de um lado, a pobreza e os oprimidos, do outro, a riqueza e os poderosos.

A urbanização brasileira, conforme analisado por Maricato (2011), não pode ser compreendida apenas como resultado de um processo técnico de planejamento urbano, mas como expressão de uma lógica estrutural marcada pela atuação seletiva do Estado e pela forte influência do mercado imobiliário na produção do espaço urbano. Nesse contexto, a cidade é produzida de forma profundamente desigual, na qual o acesso à terra urbanizada e aos serviços urbanos é restrito a uma parcela da população, enquanto grupos mais vulneráveis são empurrados para áreas periféricas e informais.

Desse modo, não se pode olvidar o posicionamento da autora no sentido de que a moradia digna precisa ser efetivamente tratada como um “direito” e não como um “produto de mercado”, sendo imprescindível afastar-se da lógica da especulação e da segregação, que perpetua a marginalização e aprofunda as disparidades territoriais, especialmente considerando que:

[...] no contexto da financeirização, as habitações destinadas às classes populares são frequentemente construídas em áreas periféricas, longe dos centros urbanos e sem infraestrutura adequada. Essa dinâmica resulta em uma urbanização precária e desigual, onde a população mais vulnerável enfrenta barreiras significativas para acessar serviços básicos, emprego e transporte. (Eccard; Borba; Teza, 2024, p. 106).

Essa dinâmica contribui para a consolidação de uma urbanização precária e segregada, dificultando o acesso a serviços essenciais, oportunidades de emprego e sistemas de transporte adequados. Assim, a lógica de produção do espaço urbano baseada no mercado tende a reforçar a marginalização socioespacial e aprofundar as desigualdades territoriais, evidenciando a necessidade de políticas públicas efetivas e da aplicação do Estatuto da Cidade como instrumentos fundamentais para a promoção do direito à cidade e à moradia digna.

4 Contribuições das obras de Ermínia Maricato para compreensão da realidade urbana nacional

Como mencionado, desde o início do desenvolvimento das cidades brasileiras, a desigualdade social e espacial está presente. A partir dessa premissa, Ermínia Maricato analisa de forma crítica e objetiva os centros urbanos brasileiros, suas desigualdades, as questões referentes ao grave problema da moradia e todos os aspectos urbanos que dificultam o exercício de uma vida digna aos cidadãos nos centros urbanos.

Nesse sentido, as principais obras que expressam seu senso crítico em relação à questão urbana brasileira são: “*Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*” (Maricato, 2014a), na qual a autora problematiza a existência de alternativas à crise urbana e a possibilidade de uma gestão urbana comprometida com os territorialmente excluídos; “*Para entender a crise urbana*” (Maricato,

2015), que reúne reflexões teóricas e políticas voltadas à compreensão do funcionamento e da lógica de organização do espaço urbano a partir da perspectiva da luta de classes e das desigualdades sociais; e, por fim, *"Habitação e cidade"* (Maricato, 2019), na qual são discutidos os problemas habitacionais e a predominância do valor imobiliário em detrimento da função social da cidade.

As obras da arquiteta e urbanista destacam-se pela centralidade da questão social urbana, formulando críticas consistentes às políticas públicas voltadas aos centros urbanos brasileiros. Em *"O impasse da política urbana no Brasil"* (Maricato, 2014b), a autora analisa o recuo das políticas sociais, o impasse na política urbana e a persistência de um padrão fundiário excludente, evidenciando as condições de vida nas cidades brasileiras. Já em *"A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial"* (Maricato, 1982), coletânea de artigos organizada pela autora, diferentes pesquisadores examinam os problemas habitacionais no país, como favelas, loteamentos irregulares, periferias e os mecanismos de financiamento habitacional.

Para Maricato (2003), o processo de urbanização brasileira consolidou-se, em grande medida, ao longo do século XX. No entanto, diferentemente do esperado, o espaço urbano não superou características herdadas dos períodos Colonial e Imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder, pelo coronelismo ou pela política do favor e pela aplicação seletiva da lei.

Dessa forma, a autora propõe uma leitura da metrópole brasileira no final do século XX, destacando a relação entre desigualdade social e segregação territorial, bem como o papel da aplicação seletiva da lei na manutenção de estruturas de poder e privilégios nas cidades, as quais tanto refletem quanto reproduzem a desigualdade social no espaço urbano. Nesse sentido, Maricato (2003, p. 154) destaca que:

[...] A relação legislação/mercado restrito/exclusão talvez se mostre mais evidente nas regiões metropolitanas. É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou... áreas de proteção ambiental (onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização).

Sua extensa obra demonstra como a realidade urbana no Brasil é extremamente desigual e como a aplicação das leis e políticas públicas em relação às cidades é falha. A partir dessa falha legislativa e sua aplicabilidade em relação às cidades, a autora denota a falta de interesse público em igualar as desigualdades existentes nos centros urbanos:

[...] Muitos são os fatores que determinam quando a lei é aplicada ou não. Um nos parece principal. Quando a localização de uma terra ocupada por favelas é valorizada pelo mercado imobiliário, a lei se impõe. Lei de mercado, e não norma jurídica, determina o cumprimento da lei. Não é por outra razão que as áreas ambientalmente frágeis, objeto de legislação preservacionista, 'sobram' para o assentamento residencial da população pobre. Nessas localizações, a lei impede a ocupação imobiliária: margens dos córregos, áreas de mangues, áreas de proteção ambiental, reservas. Mesmo quando se trata de áreas públicas, priorizadas nos assentamentos de favelas, sua proteção contra a

ocupação depende de sua localização em relação aos bairros onde atua o mercado imobiliário, legal, privado. As áreas públicas ocupadas estão localizadas, geralmente, nas periferias esquecidas. (Maricato, 2003, p. 159).

Observa-se, mais de 20 anos depois, que essas afirmações continuam atuais. Para a autora, a construção de uma política urbana genuinamente inclusiva depende de atuação simultânea em duas frentes: de um lado, a consolidação da infraestrutura e a regularização fundiária das periferias e favelas, integrando-as à cidade formal com plenos direitos de cidadania; de outro, a produção ativa de habitações de interesse social voltadas à população de baixa renda, oferecendo uma alternativa digna e planejada para aqueles que, desprovidos de recursos financeiros, são empurrados para a ocupação informal da terra.

Nesse ponto, a universalização da moradia e da infraestrutura no Brasil esbarra em duas barreiras históricas: o alto custo da terra urbanizada e a falta de crédito para os mais pobres. Como o mercado privado é incapaz de atender a população de baixa renda, a habitação social exige subsídios estatais, consolidando-se como um dos principais desafios institucionais contemporâneos, juntamente à questão do saneamento e da mobilidade (Maricato, 2003).

A contribuição da pesquisadora para o urbanismo brasileiro é marcada por uma profunda integração entre a teoria acadêmica e a prática na gestão pública. Em suas reflexões, ela desconstrói a ideia de que o caos urbano é fruto do acaso ou do crescimento desordenado, trata-se de um projeto político e econômico de exclusão.

Para a autora, a questão urbana no Brasil não é um problema técnico de falta de arquitetos ou engenheiros competentes, nem de leis. Conforme afirma, as nossas cidades são, de certa maneira, “planejadas” para excluir, refletindo uma questão histórica e essencialmente política de má gestão da disputa pelo uso e pela distribuição da riqueza da terra.

As obras de Ermínia Maricato abrangem não só as questões relacionadas à arquitetura, elas vão além e englobam questões que podem e devem ser aplicadas na esfera jurídica, uma vez que o direito à cidade, assim como o direito à moradia digna, e os aspectos relacionados à atuação do Poder Público frente a essas questões são temas que devem ser debatidos e monitorados, inclusive no âmbito do Poder Judiciário, que possui papel relevante na promoção do direito à moradia e na redução das desigualdades urbanas.

De modo sintético, entende-se que a atuação pode ocorrer de diversas formas. Em primeiro lugar, cabe aos tribunais 1) assegurar a efetividade das normas constitucionais e infraconstitucionais que protegem esse direito, garantindo que políticas públicas urbanas sejam implementadas de acordo com os princípios da função social da propriedade e da função social da cidade; 2) atuar na proteção de comunidades vulneráveis em casos de despejos e remoções forçadas, exigindo que o Poder Público observe o devido processo legal e adote medidas que minimizem os impactos sociais dessas ações; 3) determinar a implementação de políticas habitacionais quando houver omissão estatal que comprometa direitos fundamentais; 4) pautar a interpretação dos conflitos fundiários urbanos não apenas com base no direito de propriedade, mas também em sua função social, conforme previsto na Constituição Federal.

Tal perspectiva pode contribuir para decisões mais equilibradas, capazes de conciliar interesses individuais e coletivos. Entretanto, deve-se considerar que a atuação judicial possui limites. A superação das desigualdades urbanas fica, portanto, à mercê de ações estruturais e políticas públicas abrangentes, envolvendo planejamento urbano, investimentos em habitação social, projetos urbanísticos inclusivos, regularização fundiária, mobilidade urbana e participação popular.

O Judiciário tem a função de garantir direitos e corrigir omissões, mas não pode exercer a função de formular e executar políticas públicas. Nesse sentido, ao apontar a origem das desigualdades urbanas brasileiras, como resultado de um processo histórico de exclusão socioespacial, a autora contribui para compreensão de um panorama histórico e estrutural essencial para interpretação dos casos.

O direito à moradia tem papel central na promoção da cidadania e da justiça social. E o Poder Judiciário, ao interpretar e aplicar a Constituição de forma comprometida com os direitos fundamentais, pode contribuir significativamente para a efetivação desse direito, embora a solução definitiva dependa de políticas públicas capazes de enfrentar as causas estruturais da desigualdade urbana no Brasil.

Neste contexto, a influência de Maricato sobre o aspecto urbano das cidades brasileiras é de grande relevância no aspecto jurídico do tema, de forma a aprofundar a análise das problemáticas questões do direito à moradia digna e do direito à fruição plena da cidade. Sobre esses pontos, a autora, além de debater as políticas públicas urbanas, apresenta de forma concisa os aspectos da enorme desigualdade social que os cidadãos brasileiros vivem (ou sobrevivem) em seu cotidiano nos centros urbanos.

Sem o enfrentamento real dessas questões, o direito à moradia acaba por se perder perante a falta de políticas públicas que efetivamente transformem a segregação social urbana em uma integração dos cidadãos ao direito à moradia digna e ao direito à cidade.

5 Considerações finais

Neste artigo, buscou-se analisar o direito à moradia no Brasil, destacando sua relevância para a compreensão das desigualdades urbanas e dos desafios enfrentados na formulação e implementação de políticas públicas habitacionais.

Conforme demonstrado, o desenvolvimento dos centros urbanos brasileiros encontra-se intrinsecamente ligado às estruturas socioeconômicas formadas durante os períodos Colonial e Imperial, marcados pela concentração de renda, de poder e da propriedade da terra.

Tais características históricas contribuíram para a consolidação de um modelo de ocupação do espaço urbano pautado pela segregação socioespacial e pela exclusão de parcelas significativas da população do acesso pleno aos direitos fundamentais, especialmente ao direito à moradia digna.

A urbanização brasileira, historicamente vinculada a uma base agrária excludente, produziu cidades marcadas por profundas disparidades sociais, nas

quais parcelas significativas da população permanecem privadas do acesso a condições adequadas de moradia, infraestrutura e serviços essenciais.

Essa realidade evidencia que a questão habitacional transcende a dimensão meramente urbanística, assumindo caráter multidisciplinar ao envolver aspectos históricos, jurídicos, econômicos, políticos e sociais.

Nesse contexto, observa-se um profundo abismo social nas cidades brasileiras, caracterizadas por intensas desigualdades e pela exclusão de grande parcela da população do acesso a condições dignas de vida. Essa realidade manifesta-se, sobretudo, nas grandes aglomerações urbanas, nas quais significativa parte dos habitantes vive em condições de precariedade e vulnerabilidade social.

Nesse sentido, destaca-se a contribuição teórica de Ermínia Maricato, especialmente ao abordar o direito à cidade como instrumento de enfrentamento das desigualdades urbanas, denunciando a lógica excludente que orienta a produção do espaço urbano no Brasil.

Suas reflexões demonstram que a precariedade habitacional e a segregação socioespacial não são fenômenos naturais ou inevitáveis, mas consequências de escolhas políticas e de modelos de desenvolvimento que privilegiam interesses econômicos em detrimento da promoção da justiça social.

Assim, apesar da Constituição Federal de 1988 consagrar a moradia como direito social, diretamente vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana, garantindo ao indivíduo um espaço de abrigo, proteção e desenvolvimento da vida privada, a efetivação desse direito ainda enfrenta entraves significativos, sobretudo diante da influência de interesses econômicos na formulação das políticas urbanas, que frequentemente privilegiam o mercado em detrimento das necessidades das populações mais vulneráveis.

Diante desse cenário, a concretização do direito à moradia exige a atuação articulada. Além da responsabilidade do Poder Executivo na formulação e implementação de políticas públicas inclusivas, destaca-se a relevante atuação do Poder Judiciário na proteção dos direitos fundamentais relacionados à moradia.

Por meio do controle de constitucionalidade, da garantia da função social da propriedade, da mediação de conflitos fundiários e da tutela de grupos em situação de vulnerabilidade, o Judiciário desempenha papel essencial na efetivação dos direitos urbanísticos previstos na Constituição e no Estatuto da Cidade. Sua atuação funciona como importante mecanismo de proteção e concretização dos direitos quando estes são violados ou negligenciados pelo Poder Público.

Com base nas reflexões da autora, evidencia-se que a precariedade habitacional e a segregação socioespacial são resultados diretos de políticas urbanas excludentes. Para resolver essa questão, o direito à moradia, reconhecido como direito humano fundamental, assegurado constitucionalmente, deve ser efetivado por meio da atuação conjunta dos diversos atores sociais e institucionais, impondo-se ao Poder Público o dever de implementar políticas públicas coordenadas e inclusivas, visando concretizar efetivamente o direito à moradia digna como forma de promover justiça social no espaço urbano.

Referências

BASTIDE, Roger. *Brasil, terra de contrastes*. São Paulo: Difel, 1978.

BERQUÓ, Elza. Evolução demográfica. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia da Letras, 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 mar. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 18 jun. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro 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: 18 jun. 2026.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 18 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 45/DF*, Relator Ministro Celso de Mello, j. 29/04/2004, DJe 04/05/2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho120879/false>. Acesso em: 06 abr. 2026.

COUTINHO, Diogo R. *Propriedades em transformação 2: expandindo a agenda de pesquisa*. São Paulo: Blucher, 2021.

ECCARD, Ana Flávia Costa; BORBA, Jordana; TEZA, Rogério. O direito à moradia no Brasil: avanços e retrocessos nas políticas públicas. *Revista de Direito Público Contemporâneo*, a. 8, v. 1, n. 1, jan./jun. 2024, p. 88-121. Disponível em:

<https://centrodeestudosdedireito.com.br/revistas/index.php/rdpc/article/view/125/81>. Acesso em: 6 abr. 2026.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Estatuto da cidade comentado: Lei nº 10.257/2001 – Lei do meio ambiente artificial*. São Paulo: Saraiva, 2014.

FREYRE, Gilberto. *Sobrados e mucambos – decadência do patriarcado rural e desenvolvimento urbano*. São Paulo: Global, 2013.

HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INÁCIO, Gilson Luiz. *Direito social à moradia e a efetividade do processo*. Curitiba: Juruá, 2002.

JEREISSATI, Lucas Campos. *Lei das terras: do contexto histórico às consequências*. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/78820/lei-de-terras-do-contexto-historico-as-consequencias>. Acesso em: 6 abr. 2026.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 2012.

LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. *Acesso à moradia: políticas públicas e sentença por etapas*. Curitiba: Juruá, 2014.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2016.

MARICATO, Ermínia. *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*. Planejamento urbano no Brasil. 2011. Disponível em: <https://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2026.

MARICATO, Ermínia. *A produção capitalista da casa e a cidade no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa Ômega, 1982.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis - RJ: Vozes, 2014a.

MARICATO, Ermínia. *Habitação e cidade*. Santos: Atual, 2019.

MARICATO, Ermínia. *Impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2014b.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*. v. 17, n. 48, maio/ago., 2003. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2026.

MARICATO, Ermínia. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Ermínia. *Direito à moradia é absoluto na Constituição, o à propriedade não*. Entrevista cedida ao Instituto Humanitas Unisinos, São Leopoldo, RS, 2017.

MARRARA, Thiago. Elementos e conflitos do direito do planejamento: fundamentos à compreensão da relação do plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado. In: PIRES, Lilian Regina Gabriel M. *20 anos do Estatuto da Cidade: reflexões e proposições para cidades humanas e sustentáveis*. São Paulo: Almedina Brasil, 2021, p. 97 a 120.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2003.

OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. *Direito à moradia sobre áreas ocupadas*. Curitiba: Juruá, 2017.

OLIVEN, Ruben George. *Urbanização e mudança social no Brasil* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/z439n>. Acesso em: 6 abr. 2026.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em 19 dez. 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 18 jun. 2026.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 18 jun. 2026.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2026.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Annual Report – adequate housing for all* (2024). Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2025/05/annual_report_2025_final.pdf#page=7.17. Acesso em: 6 abr. 2026.

ONU. Organização das Nações Unidas. *The human right to adequate housing - special rapporteur on the right to adequate housing* (2026). Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing>. Acesso em: 6 abr. 2026.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROMANELLI, Luiz Cláudio. *Direito à moradia à luz da gestão democrática*. Curitiba: Juruá, 2008.

SERRANO JÚNIOR, Odoné. *O direito humano fundamental à moradia digna*. Curitiba: Juruá, 2012.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: USP, 2018.

VELOSO, Luiza Lins; PEIXOTO, Marina Costa Craveiro; FABER, Rafael de Paula Eduardo (org.). Lei nº 13.465/2017: o novo marco legal da regularização fundiária. *Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, v. 3, n. 17, 2018.

VIANNA, Francisco José Oliveira. *Evolução do povo brasileiro*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1956.

WILHEIM, Jorge. Metrópoles e faroeste no século XXI. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge.; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

FLUXO EDITORIAL:

- Data de submissão: 29 set. 2025
- Data de aprovação: 29 jul. 2026
- Data de publicação: 30 jul. 2026

- Avaliação: por pares dupla-anônima
- Pareceristas: 3 (três)
- Editor Chefe: José Carlos Francisco