Urbanização brasileira e a efetivação do direito de moradia pela utilização do instrumento de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM)

Alceli Ribeiro Alves [1]
Centro Universitário Internacional, UNINTER, Brasil
E-mail: alceli.ribeiro@gmail.com

Doacir Gonçalves de Quadros [2]
Centro Universitário Internacional, UNINTER, Brasil
E-mail: dgquadros2001@yahoo.com.br

Resumo: O objetivo deste artigo é refletir sobre o direito fundamental a moradia a partir dos julgados do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR) e que tratam da utilização do instrumento de concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM). Acompanhamos um processo acelerado e concentrado de urbanização das cidades brasileiras que denotam uma ocupação desordenada dos espaços e este processo tem gerado implicações jurídicas no tocante à efetividade do direito fundamental à moradia. Para atingir o objetivo proposto este estudo adota a pesquisa bibliográfica e a análise sobre os julgados do TJPR entre os anos de 2002 a 2023. Os dados analisados sugerem que a utilização da CUEM como instrumento de política urbana está presente nas decisões proferidas pelo TJPR. Portanto, a violação do direito fundamental à moradia é judicializada cabendo ao tribunal à palavra final sobre a efetivação ou não do direito à moradia. Conclui-se que o uso da CUEM para fins de moradia se coloca como instrumento de justiça social e corrobora para a concretização do princípio da dignidade humana e do direito fundamental à moradia.

Palavras-chave: Direito Constitucional; Direitos fundamentais; Direito à moradia; CUEM.

Brazilian urbanization and the implementation of the right to housing through the use of the Special Use Concession for Housing Purposes (CUEM) instrument

Abstract: The aim of this article is to reflect on the fundamental right to housing based on the judgments of the Court of Justice of Paraná (TJPR) and which deal with the use of the special use concession instrument for housing purposes (CUEM). We are following an accelerated and concentrated process of urbanization in Brazilian cities that denotes a disorderly occupation

1 Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Geografia pela Queen Mary University (QMUL), Universidade Federal de Londres. Graduado em licenciatura e bacharelado em Geografia pela UFPR. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2256-2915. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/7280089127866846. E-mail: alceli.ribeiro@gmail.com.

2 Doutor em Sociologia e Professor do PPGD-UNINTER. Coordenador do projeto de pesquisa "Justiça e poder político: a relação entre o campo judiciário e o campo político e a apropriação do direito como recurso de luta política" (PPGD/UNINTER). ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6652-9738. Currículo Lattes: https://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do. E-mail: dgquadros2001@yahoo.com.br.

of spaces and this process has generated legal implications regarding the effectiveness of the fundamental right to housing. To achieve the proposed objective, this study adopts bibliographical research and analysis of TJPR judgments between the years 2002 and 2023. The data analysed suggest that the use of CUEM as an urban policy instrument is present in the decisions made by the TJPR. Therefore, the violation of the fundamental right to housing is prosecuted, with the court having the final say on whether or not the right to housing is enforced. It is concluded that the use of CUEM for housing purposes stands as an instrument of social justice and corroborates the implementation of the principle of human dignity and the fundamental right to housing.

Keywords: Constitutional right; Fundamental rights; Right to housing; CUEM.

1. INTRODUÇÃO

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. Por exemplo, apesar da potência econômica e grandeza populacional que representa, a China, por exemplo, tornou-se urbana apenas em 2011, conforme revelam os dados divulgados pelo Departamento Nacional de Estatísticas da China (NBSC, 2012). O Brasil, por outro lado, tornou-se urbano ainda no século XX, mais precisamente entre as décadas de 1960 e 1970 (Santos, 2013).

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 (Santos, 2013), gerando profundas mudanças territoriais, econômicas e socioambientais (Fernandes, 2001), além de trazer enormes desafios para a efetivação de diversos direitos, tais como a educação, saúde, moradia, entre outros.

A questão do 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 jurídico brasileiro, a redução das desigualdades e justiça social, sobretudo para aqueles extratos mais vulneráveis da sociedade. Além disso, o direito à moradia está atrelado ao rol dos direitos humanos e garantias fundamentais, tendo "ampla previsão normativa nacional e internacional" (Menezes, 2017, p. 37).

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.

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. 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).

Há também ocupações coletivas em áreas de preservação permanente, bem como a especulação imobiliária, que são outros problemas associados também que contribuem para a construção de uma rede complexa de relações em torno da efetivação do direito à moradia digna.

Para além dessas questões, há ainda um 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".

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, 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, o trabalho que aqui se apresenta 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 tem como objetivos analisar e compreender os desafios enfrentados no processo de implementação da política urbana no Brasil e se, e como, o Estado brasileiro estaria assegurando o direito humano fundamental à moradia a partir da efetivação do princípio da dignidade humana e da função social da propriedade, com foco na possibilidade de efetivação do instrumento de concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM).

Nesse sentido, a hipótese considerada é a de que, apesar da eficácia da concessão de uso especial para fins de moradia (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, de modo que 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.

Quanto a metodologia o trabalho faz uso da pesquisa bibliográfica e documental,

complementada com uma breve análise da pesquisa de jurisprudência do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR) entre os anos de 2002 e 2023. A pesquisa bibliográfica será importante para tratar dos conceitos 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.

Acredita-se que, ao se tentar compreender os 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.

A partir dessas considerações, o artigo está estruturado em cinco seções distintas e complementares, incluindo essa introdução. Na segunda seção buscamos analisar e compreender os desafios enfrentados no processo de implementação da política urbana no Brasil, ao mesmo tempo em que realizamos um esforço no sentido de ressaltar a necessidade de um repensar sobre o direito urbanístico, mais precisamente de uma formação voltada para a alfabetização urbanística. Em seguida, na seção 3, destacando a importância dos princípios constitucionais da dignidade humana e da função social da propriedade, o foco da análise incide sobre a importância do Estatuto da Cidade e, em particular, sobre a utilização dos instrumentos de política urbana. E, neste ponto, a análise se aproxima da tentativa compreender o instrumento de concessão de uso especial para fins de moradia, a chamada CUEM, como instrumento que busca efetivar, em certa medida, o direito humano fundamental à moradia.

A seção 4 apresenta 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) no contexto regional paranaense, a partir da pesquisa de jurisprudência do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR). Essa análise trata principalmente da importância do instituto da concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento capaz de promover e efetivar o direito fundamental à moradia, apoiando-se sempre no processo de evolução na disposição de normas pertinentes. Por fim, na quinta seção, algumas considerações finais são tecidas, apontando os avanços que podem ser alcançados com a utilização da CUEM como instrumento de política urbana e as limitações do trabalho que podem suscitar a realização de novas pesquisas nessa área.

Nesse sentido, a análise aqui conduzida trata de uma perspectiva que aproxima os estudos da área do direito urbanístico, do urbanismo, da geografia urbana, e outras áreas correlatas, trazendo questões muito relevantes no contexto da garantia e efetividade dos direitos humanos e fundamentais e, em particular, do direito à cidade como perspectiva interdisciplinar que encontra guarida no direito à moradia.

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 tragedia (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).

Os desafios enfrentados no processo de implementação da política urbana no Brasil são muitos, e de origens e manifestações distintas. A gestão de conflitos nas cidades em torno da moradia e da propriedade merece destaque nesse contexto, não apenas devido a função social que a propriedade deve exercer no contexto atual, mas também quando olhamos para a vida urbana em sociedade, quando olhamos para a necessidade de se efetivar o princípio da dignidade humana.

Isso é particularmente importante quando nos deparamos com ocupações em áreas de preservação permanente, com 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.

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. Mas, certamente tais conflitos não estão limitados geograficamente às cidades mundiais como São Paulo e Rio de Janeiro, estão também presentes, em maior ou menor grau, em cidades médias e pequenas.

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).

Sem dúvida, ignorar ou omitir a realidade que se apresenta na cidade informal, como diria Maricato (2014), 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 cidade 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 considerada 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). Consequentemente, 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.

Como diria Harvey (2005, p. 164), infelizmente, 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.

Posto isto, avancemos agora com a análise que incide sobre a importância do Estatuto

da Cidade, amparados nos princípios constitucionais da dignidade humana e da função social da propriedade. Em particular, trataremos do instrumento de concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento que busca efetivar o direito humano fundamental à moradia.

3. O ESTATUTO DA CIDADE E A CUEM COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

O Estatuto da Cidade traz instrumentos importantes instrumentos buscando o ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, instrumentos que podem ser muito eficazes quando associados aos princípios constitucionais da dignidade humana e o da função social da propriedade.

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.

Basta direcionarmos o olhar para essas questões que rapidamente constatamos a relação direta do direito à moradia com a qualidade da educação de estudantes, como em Cabral Junior, Gonçalves e Costa (2017), a redução das desigualdades, a justiça social (Castilho, 2009), e outras tantas relações que tratam da efetivação do princípio da dignidade humana a partir do exercício do direito à moradia.

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.

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.

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, como sabemos, no mundo dos fatos a efetivação do direito à moradia e,

consequentemente, 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. Em nosso entendimento, essa imposição imposta ao Poder Público possui sérias implicações para os julgados realizados nos tribunais dos estados e, também, nos tribunais superiores, conforme veremos na seção de número deste artigo.

Mas, para além dos princípios, igualmente importante 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. Senão vejamos:

> 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-o 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.
> § 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

Além disso, 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.

Por ser direito real, exige o registro no Registro Imobiliário competente para o seu ingresso no fólio 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.

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 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.

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. 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.

Todavia, apesar de sua enorme importância, apenas recentemente esse instrumento 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.

Visando minimizar essa limitação e preencher essa lacuna, a próxima seção do trabalho se dedica a tratar, ainda que de forma sucinta, de apresentar os resultados iniciais 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). O estudo se limita a análise dos julgados no contexto regional paranaense, a partir da pesquisa de jurisprudência do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR).

4. ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TJPR ENVOLVENDO OS PEDIDOS DE CUEM.

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) 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 no TJPR 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.

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. 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.

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.

Examinando pormenorizadamente os dados aplicando a pesquisa de jurisprudência como instrumento de trabalho, 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 entrada em vigência da Medida Provisória (MP) nº 2.220, de 2001.

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 na legislação, 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

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 pelos autores 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 acordão 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 inexiste 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).

5. 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 renomado 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 se realiza pela via da judicialização das demandas sobre o tema.

Conforme vimos, 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.

Os dados analisados sugerem que a utilização da CUEM como instrumento de política urbana é uma realidade constatável nas decisões proferidas pelos tribunais, corroborando com a confirmação da hipótese de efetivação do direito humano fundamental 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. Contudo, a partir da análise da frequência do número de pedidos, que aumentaram significativamente ao longo dos últimos 08 anos, 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.

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 TJPR.

A partir da análise é possível admitir ainda que direito à moradia é um direito humano que foi recepcionado pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988. Como exemplo, vimos que, associado ao princípio da dignidade humana, 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.

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 desenvolve.

Ou seja, a questão urbana, 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 compreendem a importância da efetivação deste direito para a efetivação de tantos outros direitos.

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.

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 e uso especial para fins de moradia (CUEM), entre outros.

Por último, mas não menos importante, entende-se que o uso do instrumento de concessão de uso especial para fins de moradia se coloca como instrumento de enorme impacto e relevância do ponto de vista da justiça social e redução das desigualdades e que deve ser utilizado pelo poder público no tocante à efetivação o direito humano fundamental à moradia.

REFERÊNCIAS

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

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

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

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.

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.

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. 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.

CABRAL JÚNIOR, L. R. G.; GONÇALVES, J. C. F.; COSTA, J. R. C. Moradia e educação: análise empírica e crítica da política assistencial oferecida aos/às moradores/as das Casas de Estudantes da Universidade Federal do Rio Grande – FURG. *Revista de Estudos Empíricos em Direito, [S. l.]*, v. 4, n. 3, 2017. DOI: 10.19092/reed.v4i3.176. Disponível em: https://revistareed.emnuvens.com.br/reed/article/view/176. Acesso em: 9 nov. 2023.

CASTILHO, R. *Justiça social e distributiva:* desafios para concretizar direitos sociais. São Paulo: Saraiva, 2009.

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

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

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.

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

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

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: 09 abr. 2024.

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.

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

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

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.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Paraná – TJPR (18ª Câmara Cível). 2023a. *Processo 0004067-17.2020.8.16.0024.*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 (5ª Câmara Cível). 2023b. *Processo 0001119-63.2016.8.16.0050.* 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.

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

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

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

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

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/direitoshumanosedemocraci a/article/view/8678/7390 Acesso em: 11 abr. 2024.

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

VALENTE, Júlia Leite. O Rio de Janeiro no Urbanismo Militar e Empresarial. *Continentes*, 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.

Recebido em: 09.11.2023
Aprovado em: 16.04.2024
Última versão dos autores: 17.04.2024

Informações adicionais e declarações dos autores (Integridade Científica)

Declaração de conflito de interesses: os autores confirmaram que não há conflitos de interesses na condução desta pesquisa e na redação deste artigo. **Declaração de originalidade:** os autores garantiram que o texto aqui publicado não foi publicado anteriormente em nenhum outro recurso e que futuras republicações somente ocorrerão com a indicação expressa da referência desta publicação original; também atestam que não há plágio de terceiros ou autoplágio.

Como citar (ABNT Brasil):

Alves, A. R.; Quadros, D. G. de. Urbanização brasileira e a efetivação do direito de moradia pela utilização do instrumento de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM). JURIS - Revista da Faculdade de Direito, 34 (1). https://doi.org/10.14295/juris.v34i1.16281

Os artigos publicados na Revista Juris estão licenciados sob a Licença Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)