



## **POLÍTICA URBANA NO BRASIL: PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA**

## **POLICY URBAN IN BRAZIL: PARTICIPATION OF CITY A LAND REGULARIZATION OF THE PUBLIC POLICY**

Marco Antônio da Rocha<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente artigo visa apresentar a questão urbana, traduzida como direito à cidade e o direito à moradia. Verificando a contribuição dos Municípios, através de seus Conselhos Municipais, na gestão da política urbana, utilizando-se como paradigma a situação jurídica do Município de Porto Alegre. Será feita uma análise da efetivação de políticas públicas urbanas no contexto nacional, com particularização da política pública de regularização fundiária e sua necessidade na efetivação no direito à moradia.

**PALAVRAS CHAVES:** Direito à moradia. Direito à cidade. Conselhos Municipais. Regularização fundiária.

**ABSTRACT:** This article aims to present the urban issue in Brazil, translated as the right to the city and the right to housing. Verifying the contribution of municipalities, through their municipal councils, in the management of urban policy, using as a paradigm the municipality of Porto Alegre. An analysis will be made of the realization of urban public policies in the national context, with particularization of the public policy of land regularization and its necessity in the effective right to housing.

**KEY WORDS:** Right to housing. Right to the city. Municipal councils. Land regularization.

---

<sup>1</sup> Mestrando da FMP





O impulso inicial para uma nova política urbanística decorreu da Constituição Federal de 1988, trouxe novas diretrizes e aspectos dedicados à política urbana, no capítulo II, art. 182 estabelece: “a política de desenvolvimento urbano será executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes”.<sup>2</sup> Nota-se que o texto constitucional dá maior realce aos mecanismos que garantem a possibilidade de participação ampliada da sociedade nos processos do desenvolvimento urbano iniciativa fundamental para o desenho atual da democracia no Brasil.

Essas novas diretrizes constitucionais também com diretrizes dirigidas aos Estados e aos Municípios, deram início ao processo de democratização no país, tendo como marco institucional e legal a Constituição Brasileira de 1988, que propiciou a organização de uma nova ordem legal urbana, conferindo papel preponderante ao Município como ente federativo para atuar no campo legislativo, administrativo e econômico na promoção das políticas de desenvolvimento urbano, no planejamento e ordenamento de uso e ocupação de seu território (urbano e rural), e na promoção de políticas públicas que propiciem o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e do bem estar de seus habitantes. Para os Municípios com mais de 20 mil habitantes foi prevista a obrigatoriedade do Plano Diretor para combater problemas urbanos estruturais.<sup>3</sup> Salienta-se, porém, que essa responsabilidade preponderante do Município não exclui, de forma alguma, as responsabilidades e competências da União e dos Estados para enfrentar os problemas urbanos.

Posteriormente, com a edição da lei que regulamentou o capítulo II da CF/88, - Estatuto da Cidade - Lei 10.257/01, objetivando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, certamente representa outro avanço significativo na formatação da política urbana participativa e controle social. A proposição que permeia essa lei é garantir a todos o direito à cidade em todas as exigências da vida urbana, como o acesso à água, esgoto, eletricidade, transporte educação, lazer. A efetivação do Estatuto da Cidade depende da

<sup>2</sup> Constituição Federal de 1988, art. 182. <http://www.planalto.gov.br>.

<sup>3</sup> Constituição Federal de 1988, art. 182, § 1º. “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.” <http://www.planalto.gov.br>. Acesso 08/01/19



comunhão com os municípios, por meio da incorporação dos instrumentos nos Planos Diretores.<sup>4</sup> RECH acrescenta:

O Estatuto da Cidade nada mais faz do que reconhecer que o homem vive numa cidade e que nada resolve garantir direitos constitucionais se, no local onde reside, não dispõe de habitação, de segurança, de saúde, de educação, de dignidade e é condenado a viver no submundo de morros e favelas. Apesar de serem vistos como novos direitos, estamos diante de antigos direitos que estão sendo retomados no ordenamento jurídico local, cuja vida e suas necessidades efetivamente acontecem[...]"<sup>5</sup>

Nesse diapasão, vão surgindo novos e importantes movimentos sociais, comunitários, com o intuito de promover o “bem-estar urbano”, destaca-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana trata-se de “um grupo de organizações brasileiras que lutam por cidades melhores para todos nós. São movimentos populares, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa que querem promover a Reforma Urbana.”<sup>6</sup> Enfatiza a necessidade de luta contínua por políticas que garantam os direitos básicos de todos, como moradia de qualidade, água e saneamento, transporte acessível e eficiente, como mínimo possível.

Destaca-se, ainda, a importância da aprovação da Lei 11.124/05, de iniciativa popular, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Popular, que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/ FNHIS) e seu Conselho Gestor, criando as condições legais e institucionais para a consolidação do setor habitacional como política de Estado<sup>7</sup>. O Brasil tem um déficit habitacional de 7,757 milhões de moradias, em 2015, segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV).<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Lei 10.257/01 Estatuto da Cidade. Art. 2º: A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.”

<sup>5</sup> RECH, Adir Ubaldo. A exclusão social e o caos nas cidades. Um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável. Caxias do Sul – RS. Educ. 2007. Pag. 163.

<sup>6</sup> <http://www.forumreformaurbana.org.br>, acesso em 11/01/19

<sup>7</sup> TONELLA, Celene. Políticas Urbanas no Brasil. Marcos legais, sujeitos e instituições pag. 4 [http://www.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=so102-69922013000100003](http://www.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=so102-69922013000100003).

<sup>8</sup> <https://www.valor.com.br/brasil>, acesso em 09/01/19







a intersetorialidade entre estas e a sociedade civil-representada pelas cooperativas habitacionais e de trabalho<sup>13</sup>.

Além da legislação, movimentos sociais e participações populares é necessário a implementação de políticas de estado<sup>14</sup> com investimentos em políticas públicas específicas para a melhoria urbana. A implementação de políticas urbanas bem-sucedidas, depende de uma quantidade expressiva de recursos públicos e diretrizes da política pública estruturada e com continuidade ao longo do tempo. A eficácia da política urbana não se estabelece apenas no interior do aparato estatal, mas na interseção de interesses e projetos com a sociedade civil. A cidade é o cenário da vida de seus habitantes, trabalhadores e visitantes, é o espaço onde a vida acontece. A lição de CAVALLAZZI vem em bom complemento, demonstrando a dinâmica e riqueza de temáticas que se extrai do conceito de direito à cidade, o qual deve ser compreendido como uma expressão

do direito à dignidade da pessoa humana, constituindo o núcleo de um sistema composto, um conjunto de direitos que abarcam o direito à moradia, implícita aí a regularização fundiária; a educação; a saúde; os serviços públicos, implícito o saneamento básico, o lazer, a segurança, o transporte, a proteção ao meio ambiente natural e construído equilibrado (a garantia do direito a uma cidade sustentável), bem como o direito à uma gestão democrática atendendo ao delineamento constitucional.<sup>15</sup>

O planejamento urbano, como política pública, contém tanto uma dimensão técnica quanto uma política. É através dele que se define as estratégias de desenvolvimento da cidade no território, e por isso é central para a adequada distribuição das funções da cidade: trabalho, moradia, serviços públicos, conservação ambiental, entre outros. Segurança pública, educação e saúde, temas tão (mal) tratados nas campanhas também dependem do planejamento urbano.

## Políticas Públicas

<sup>13</sup> Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab>, acesso em 10/01/18.

<sup>14</sup> Política de Estado independente de governo ou governante deve ser realizada porque é amparada pela constituição. Já a Política de Governo atende aos interesses de um governo, partido político, está ligada à filosofia, ideologia partidária.

<sup>15</sup> CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. O estatuto epistemológico do direito urbanístico brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Org.). Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.



A dificuldade em gerir e disponibilizar a infraestrutura necessária, bem como a manutenção, do fenômeno urbano exigem respostas diferenciadas e mudanças na forma de atuação do estado de maneira a contemplar e viabilizar esse direito. A ação governamental, como resposta se dá através de elaboração de políticas públicas, um planejamento gerando um papel catalisador nas prerrogativas do estado como nova visão de um direito e nesse sentido cabe a lição de BUCCI<sup>16</sup> com sua definição de políticas públicas:

Políticas Públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Adotar a concepção das políticas públicas em direito consiste em aceitar um grau maior de interpenetração entre as esferas jurídica e política ou, em outras palavras, assumir a comunicação que há entre os dois subsistemas.

Um exemplo de políticas públicas com seu caráter dinâmico se encontra na sistemática constitucional a respeito das competências municipais quanto ao espaço urbano referendada no artigo 182 caput da constituição federal de 1988 com o artigo 30 inciso VIII da mesma, no qual trata de uma mesma função, porém expressa sob dimensões diferentes. No artigo 30, inciso VIII, com maior ênfase na legislação, tais como zoneamento, estética urbana, códigos de obras, mais voltada para o aspecto de realização de ações pontuais ainda que inseridas em planos como sistemas viários, equipamentos de cunho comunitários expressando competência privativa do Município. A do artigo 182 caput da mesma, revela um maior alcance temporal e abrange não só um ente federativo ainda que denotando um maior papel do Município em sua execução. Implica em “Uma estratégia de mudança no sentido de obter a melhoria na qualidade de vida da comunidade local” segundo cita SILVA<sup>17</sup>

Assim, as políticas públicas urbanas consistem em um novo conceito podendo ser conceituada como política urbana um conjunto de ações governamentais, planos e normas de regulação ou repercussão imediata no espaço territorial urbano, articulados entre si e vinculados a um objetivo de interesse público relacionado à transformação do ambiente urbano na busca da melhora da qualidade de vida dos habitantes da cidade e da concretização dos direitos fundamentais.

É necessária uma visão mais ampla da política urbana para viabilizar além da simples ordenação territorial que é mais afeita a aspectos físico-territorial e com relação aos elementos

<sup>16</sup> BUCCI, Maria de Paula Dallari.

<sup>17</sup> SILVA, op. cit.





setoriais como habitação, saneamento, mobilidade. Nesse viés a mesma prerrogativa para a Organização administrativa para, a critério de estudos posteriores, prover a criação de ministérios, órgãos ou alocação de recursos fundos capazes de suprir essa demanda. Por ocasião da abolição da escravatura, o Brasil teve uma mudança significativa em seu cenário urbano. De um momento para o outro os descendentes dos escravos, ao ganhar a sua liberdade, não era mais propriedade do seu antigo local de trabalho, de sua antiga fazenda ou estância, uma vez que a Lei áurea não lhe conferiu nenhum direito de indenização e, muito menos determinou qualquer benefício em relação a suas condições de trabalho e moradia.

Assim, se viu privado de suas condições habituais de vida em troca de sua liberdade. Colocados a margem da sociedade, sem preparo e sem alternativas viáveis os recém libertos foram obrigados a aceitar qualquer tipo de trabalho e a sair recolhendo sobras de materiais pela rua a fim de construir habitações rudimentares em zonas desabitadas, tendo apenas a posse, escondidas de seus antigos senhores, os quais não queriam esse tipo de vizinhança. Dessa forma surgiram as primeiras favelas brasileiras já sob a discriminação e o preconceito. Desde o final do século 19 a situação não teve nenhuma solução sendo que piorou ainda mais. O crescimento das cidades brasileiras intensificou-se na década de 1930, com a chegada ao país da Revolução Industrial. Com esse fenômeno, mais pessoas se deslocaram para trabalhar nas fábricas, ocasionando a necessidade de moradia próxima aos centros urbanos, o que acelerou o parcelamento do solo. Entretanto, a má atuação do Poder Público em gerenciar e fiscalizar o crescimento das cidades, aliada com a ganância dos empreendedores, e a procura cada vez maior por moradia nos grandes centros urbanos, contribuiu para que o Brasil apresentasse níveis alarmantes de imóveis em situação irregular. A respeito desse tema importante manifesta-se ROLNIK<sup>18</sup>:

“De acordo com essa visão, as cidades crescem mais rápido do que deveriam e não conseguem absorver todos os que para ela migram, gerando “inchamento” em vez de crescimento. Ainda de acordo com essa narrativa, trata-se de um movimento migratório - do campo para a cidade, ou de pequenas cidades para as metrópoles — que deveria ser evitado a qualquer custo, impedindo, assim, a produção desses verdadeiros monstros. ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.”

<sup>18</sup> ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares: colonização da terra e da moradia na era das finanças. Editora Portuguese. 2015 pag.155.



Esses imóveis estão à margem do sistema, na medida em que: (i) não podem ser legalmente vendidos, dados em garantia ou herdados; (ii) não geram impostos; (iii) não se valorizam como o restante do mercado imobiliário; (iv) não recebem o mesmo nível de investimento em infraestrutura do Poder Público; e (v) não são mantidos com o mesmo capricho que seriam se tivessem proprietários formais.

### **3. A Regularização Fundiária Como Política Pública**

Dessa maneira, fica mais explícita a necessidade de regularização destes imóveis que passou a ser premente. Tal fato a coleta de meios de regularização que começaram a ser elaborados por meio de leis e normas, para solucionar esse problema colocado à revelia pelos administradores públicos no passado. Assim, aqui residem as maiores dificuldades, principalmente nas ocupações irregulares, popularmente reconhecidas como “favelas”, sobre as quais nenhum critério ficou obedecido nas construções das moradias, e que de regra ficam localizadas nas áreas mais relegadas a segundo plano pelo mercado imobiliário formal tanto no aspecto da localização, mais distante dos centros das cidades ou de atração por infra estrutura melhor, quanto no aspecto ambiental ou geologicamente sensível, o qual pode oferecer uma gama muito alta de potenciais riscos. Nesses casos, como exceção, a periferização não chega a ser regra. Evidente referência as ocupações próximas a áreas de grande valorização que começaram por ocupar espaços com nenhuma habitação e infraestrutura, muitas em sítios ecológicos, e que com o passar do tempo foi crescendo desordenadamente criando maiores riscos a habitação. A especulação sobre a terra, assim como a aquisição em larga escala de terras em zonas rurais, mina os direitos de posse e as formas de subsistência locais. Combinadas com a seca e outras alterações relacionadas ao clima, essas atividades são grandes impulsionadoras da migração rumo às cidades, onde, em geral, terra e moradia adequadas não estão disponíveis para os recém-chegados, especialmente os pobres. Como resultado, as pessoas passam a morar em assentamentos e moradias marcados por arranjos inseguros de posse. Estes são os mecanismos que, combinados, promovem a expansão de um vasto terreno urbano marcado pela ambiguidade e insegurança da posse.

A Premente regularização dessas áreas se depara com problemas da precariedade ou total ausência de recursos públicos, tais como água, esgoto, drenagem, eletrificação e iluminação, e de comunitários como educação, saúde, lazer, convivência e ainda sem titulação de domínio e



também na segregação socioespacial em si mais as carências com relação ao emprego, ao transporte, à informação. Diante dessa realidade é necessária tornar efetivo um conceito da política pública de regularização, tal realidade válida, de maneira soberba, a lição firmada por ALFONSIN<sup>19</sup>:

“Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.”

A favela pode ser considerada como principal problema da regularização fundiária, mas não só como resultado, também como causa de problemas ambientais, econômicos e sociais na política urbana das cidades e desta maneira as melhorias decorrentes da regularização repercutem por toda a cidade. Assim, a lei 11977/2009, dialogando com o conceito de Betânia ALFONSIN,<sup>20</sup> define em seu artigo a regularização fundiária como:

“Regularização fundiária é o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.”

Desde 2009, as políticas de regularização fundiária urbana tinham uma concepção plena que as favelas seriam transformadas em áreas, como bairros, visando garantir a segurança da posse para essas famílias, dar titulação e no plano diretor reconhecer que é um território para moradia de população de baixa renda. A urbanização e a participação popular tomam papel importante nesse contexto. Atualmente, com a nova lei 13465/2017, a única coisa garantida é a titulação e, como resultado, se passa para o sistema legal de propriedade no Brasil milhões de Hectares de terras que hoje estão em regime de posse por população de baixa renda. Como citado por ROLNIK<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. in FERNANDES, Edésio (Org.) Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

<sup>20</sup> Ibidem p.46

<sup>21</sup> ROLNIK, op. cit. p. 152.



Em tempos de capitalismo financeirizado, em que a extração de renda sobrepõe-se ao mais-valor do capital produtivo, terras urbanas e rurais tornaram-se ativos altamente disputados. Isso tem produzido consequências dramáticas, especialmente — mas não exclusivamente — nas economias emergentes. As dinâmicas que acompanham a liberalização dos mercados de terras estão aumentando a pressão do mercado sobre os territórios controlados por comunidades de baixa renda. Isso ocorre num contexto global em que a terra urbanizada não está disponível para os grupos mais pobres. Comunidades ficam, então, sob a constante ameaça de espoliação de seus ativos territoriais.

Podemos identificar, notadamente, dois paradigmas internacionalmente reconhecidos de regularização fundiária: o modelo de regularização fundiária pleno, antigamente adotado pelo Brasil, e o modelo que enfatiza a titulação das famílias possuidoras, com ampla difusão internacional a partir de sua implantação no Peru. O modelo Peruano foi implementado nos anos 1990 no governo do Presidente Alberto Fujimori, baseado nas experiências e teses de Hernando De Soto, economista peruano com grande influência sobre os programas de regularização fundiária desde a publicação de seu segundo livro, *O Mistério do Capital* (2001), o qual ganhou difusão internacional pela inspiração no paradigma financeiro. De Soto alega que, com o processo de financeirização do capital a simples titulação da propriedade tem o condão de viabilizar um ativo financeiro para seus possuidores. As moradias não regularizadas representariam um "capital morto" (2001, p. 45), uma potencialidade mal aproveitada que os países gestores relegam ao esquecimento deixando de auferir novos recursos a suas economias nacionais. Partindo desse pressuposto, De Soto vende a ideia que a regularização dos títulos de propriedade deveria transformar o mercado interno e o desenvolvimento dos países. Segundo sua argumentação, os títulos teriam liquidez e, com isso, ganhariam valor de troca no mercado formal, conferindo a população mais pobre um crédito no mercado, planos de financiamento e possibilidades de investimento reais.

DE SOTO<sup>22</sup> tem uma visão mais econômica da regularização de assentamentos irregulares, de inclusão da população mais pobre aos mercados formais, com o objetivo de que a inserção de uma nova realidade financeira de ganho de capital dê uma nova dinâmica a esses mesmos mercados. Suas proposições acarretaram novos programas de regularização fundiária baseados em titulação em grande escala de habitantes irregulares, no Peru, que do dia para a noite se tornaram proprietários de bens fundiários e imobiliários.

---

<sup>22</sup> DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2001.



A partir da implementação desse modelo, as ideias de De Soto foram alvo de uma série de críticas fundamentadas em avaliações dos resultados obtidos, sendo que a maioria delas apontam que o foco na escrituração restringiu o alcance e os benefícios da intervenção pública, não atingindo a maioria dos resultados socioeconômicos esperados. Assim, se nota que ocorre um fenômeno internacional na qual a terra está mudando de papel no próprio processo de urbanização, a exemplo do que ocorreu no Peru, contado por Hernando De Soto, ela não é mais vista como um meio de produção, ela é vista como reserva de valor. Desse modo, adquirir terras que já estão no sistema de propriedade é muito mais fácil para quem dispõe de dinheiro facilitando e possibilitando que fiquem a esse alcance as terras que estão no sistema de posse e as terras públicas. A esse exemplo podemos citar as terras de populações ribeirinhas, quilombolas, indígenas e população favelada. Tudo isso facilita um processo de “Desposseção”, como demonstra ROLNIK<sup>23</sup>: quem tem dinheiro compra e faz disso uma reserva de valor de modo que sob a aparência de agilizar a titulação, que se está favorecendo pessoas de baixa renda ao entregar o título da posse, na verdade estará se construindo um processo de tomar a sua terra. Quando se recebe o título de uma propriedade tem um registro no cartório de registro de imóveis, enquanto que atualmente o acesso à terra desses casos é informal, mas no momento em que se tem uma matrícula fica muito mais fácil para as grandes incorporadoras e empresas construtoras mapear uma grande área com potencialidade de sustentar um grande empreendimento e oferecer a cada possuidor uma quantia módica para quem oferece, mas alta para as possuidoras das pequenas propriedades.

Assim, essas empresas construtoras compram uma área de acordo com suas necessidades, bem localizada, a preço módico, onde antes era uma favela a um custo benefício muito alto num claro exemplo de urbanismo especulativo com um lucro muito alto num investimento a curto prazo. A população de baixa renda não tem condições de usar a terra como um ativo financeiro e em concorrência com as grandes empresas, as quais tem alto capital de investimento e o mercado imobiliário o faz com alta eficiência.

O outro paradigma, se baseia no modelo que foi anteriormente implementado no Brasil, o qual tem uma visão mais direcionada para as causas das falhas na produção do espaço urbano e de como abordá-las de uma maneira abrangente e institucional.

A utilização desse paradigma está consolidada com as novas diretrizes estabelecidas na nova ordem jurídico-urbanística trazida pela nossa Constituição Federal de 1988 e depois

---

<sup>23</sup> ROLNIK, op. cit. p. 161.



regulamentada pelo Estatuto da Cidade, lei 10257/2001, que conferiu uma nova visão do direito de propriedade no sistema jurídico brasileiro pela opção por fatores sociais e ambientais. O que determinou proteção constitucional ao direito à cidade (art. 182, caput), deliberando que o uso da propriedade urbana se dará “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. 1º, parágrafo único, da lei 10.257/2001). Com essa nova forma, a regularização fundiária alcançou uma abordagem integrada com predomínio na segurança da posse e na integração socioespacial dos moradores irregulares da comunidade, passando além de uma mera escrituração para uma integração do indivíduo com a sociedade. Mais que a regularização jurídica dos lotes, essas intervenções tiveram o caráter de dimensões múltiplas, a fim de alcançar a melhoria das condições de habitabilidade dos assentamentos irregulares. Esse novo instituto jurídico, aborda diferentes dimensões de modo a atingir a regularização fundiária como pretendido e pode ser melhor definida como citado em ALFONSIN <sup>24</sup>

(...) um processo conduzido em parceria pelo Poder público e a população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto.

A maneira como o nosso ordenamento jurídico enxerga o instituto da propriedade correlacionado com a gama de deveres e direitos aplicados a ordem urbanística, com especial ênfase para o Direito à cidade e a moradia são diretamente proporcionais a forma com que a administração pública vai trabalhar essa abordagem ampla e integrada de regularização fundiária, a qual determina todas as prerrogativas citadas na nova ordem.

A lei 13.465/2017 não correspondeu à forma equânime a qual o ordenamento jurídico brasileiro mensurava o direito de propriedade e o direito à cidade, com consequências na forma de se entender e efetivar o instituto da regularização fundiária. Da análise da nova lei 13465/2017, nota-se uma mudança significativa nos paradigmas da política urbana. Não se percebe mais a ideia de direito à cidade preconizada pela Nova Agenda Urbana. O que mais se

<sup>24</sup> ALFONSIN, op. cit. p. 24



percebe é a dimensão econômica dos bens fundiários e imobiliários de maneira exacerbada. Torna mais fácil a aquisição e a transação de seus títulos de propriedade e, como consequência, temos uma menor valorização do conjunto de princípios jurídicos, ambientais e sociais, os quais diferenciavam, por demais a regularização urbana instituto esse que vinha se consolidando no Brasil. A Lei 13465/2017 originou-se de uma medida provisória 75, de 22 de dezembro de 2016 e foi objeto do projeto de lei de conversão (PLV) 12/2017 destituída dos requisitos constitucionais de relevância e urgência constantes do artigo 62, *caput* da nossa constituição de 1988, afronta múltiplos princípios e regras constitucionais, dentre as quais podemos citar o direito a moradia (art. 6o),<sup>2</sup> o direito a propriedade e o cumprimento de sua função social (art. 5o, *caput* e inciso XXIII),<sup>3</sup> a proteção do ambiente (art. 225, *caput*, § 1o, I, II, III e VII, e §§ 2º e 4º), a política de desenvolvimento urbano (art. 182, *caput* e §§ 1o e 2o),<sup>5</sup> o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art.188, *caput*),<sup>6</sup> os objetivos fundamentais da República (art. 3o, I a III),<sup>7</sup> a proibição de retrocesso, o mínimo existencial e o princípio da proporcionalidade (na faceta de proibição da proteção deficiente), a competência constitucionalmente reservada a lei complementar (art. 62, § 1o, III),<sup>8</sup> a competência da União para legislar sobre Direito Processual Civil (art. 62, I, b),<sup>9</sup> a previsão de que o pagamento de indenizações da reforma agrária será em títulos da dívida agrária (art. 184, *caput*),<sup>10</sup> a exigência de participação popular no planejamento municipal (art. 29, XII)<sup>11</sup> e as regras constitucionais do usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191).

Segundo a ementa que antecedeu e originou a Lei 13465/2017 essa dispõe sobre a “regularização fundiária rural e urbana”, “liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária”, “regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal”, “institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União” e modifica mais de uma dezena de leis ordinárias, antigas e sedimentadas em nosso ordenamento jurídico e resultado de processos legislativos que contaram com grande participação popular e ampla discussão na comunidade.

No que diz respeito a regularização fundiária, percebe-se uma grande semelhança do novo padrão de regulação brasileiro com o modelo peruano de Hernando De Soto. A ideia de regularização fundiária se faz presente na titulação de proprietários de lotes irregulares abrindo mão dos benefícios do modelo anterior no Brasil. Assim, cabe no caso brasileiro a observação que FERNANDES que nos explana relativo ao paradigma peruano “Em vez de discutir



assentamentos, bairros e comunidades, a escrituração formal centra-se em unidades, direitos à propriedade e operações de mercado livre individuais, independentemente do contexto social e consequências”.

Desse modo, temos como avaliar que a nova Lei 13465/2017 traz um caminho jurídico facilitado para a financeirização da terra e da moradia no Brasil tendo em vista que facilita a titulação, mas não entrega as condições de dignidade para regularização efetiva das condições de moradia. Essa omissão do poder público facilita o assédio e, conseqüentemente, a expulsão dos seus detentores sob a falsa impressão de se realizar um bom negócio.

## CONCLUSÃO

Assim, programas de titulação, políticas públicas de cunho urbano e projetos de integração associados a boa qualidade de vida podem contribuir para espoliar os ativos territoriais dos mais pobres, capturando uma reserva de terra para a expansão das fronteiras do capital. Tudo isso em descompasso com o compromisso assumido pelo Brasil quando da efetivação dos requisitos citados na conferência internacional, a Habitat III. na Nova Agenda Urbana (NAU) e contrário a efetivação dos direitos dos direitos sociais positivados em nossa constituição. Diante desse quadro, é necessário lembrar que estamos com todos os sintomas de uma clara violação ao Princípio do Não Retrocesso contrário aos principais institutos do Direito à Cidade e Direito a Moradia, assim entendidos:

O Direito à Cidade consiste em uma verdadeira Plataforma Global na qual se agregam redes e organizações internacionais da sociedade civil e de estatais, bem como de diversos países, os quais organizaram uma mobilização e articulação visando a Conferência das Nações Unidas do Habitat III para que essa fosse incluído na Nova Agenda Urbana. A Plataforma Global entende que o Direito à Cidade tem a natureza de um direito humano coletivo e difuso associado a função social da cidade e de uma gestão democrática, a qual proporciona a integralidade dos direitos humanos num determinado território baseado nas normas internacionais de proteção aos Direitos Humanos. O Direito à Cidade é um Direito de todos os habitantes de cidades, de agora e também do futuro, dessa geração e de outras futuras. O direito à Cidade é exercido ocupando, usando e produzindo as cidades com a finalidade de se ter cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis. Assim, a cidade deve contar com essa proteção a







## BIBLIOGRAFIA:

Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, n. 1990/90

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

TONELLA, Celene. Políticas Urbanas no Brasil. Marcos legais, sujeitos e instituições pag. 4 [http://www.br/scielo.php?script=sci\\_arttex&pid=so102-69922013000100003](http://www.br/scielo.php?script=sci_arttex&pid=so102-69922013000100003).

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. O estatuto epistemológico do direito urbanístico brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Org.). Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia** – instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, FASE/IPPUR, 1997.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. in FERNANDES, Edésio (Org.) **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SILVA, José Afonso da Silva. **Direito Ambiental Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2004.

DE SOTO, Hernando. O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. O estatuto epistemológico do direito urbanístico brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade. In: COUTINHO, Ronaldo; Bonizzato, Luigi (Org.). Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lumen.

RECH, Adir Ubaldo. A exclusão social e o caos nas cidades. Um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável. Caxias do Sul – RS. Educ. 2007.

SAULE JUNIOR, Nelson. Crítica Urbana. Núm. 2. Septiembre 2018. Editores: Maricarmen Tapia y Jerónimo Bouza. Avda. do Seixo, 170. 15626. A Coruña.

