XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

GIOVANI DA SILVA CORRALO

JANAÍNA MACHADO STURZA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

D597

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

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

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

CDU: 34

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

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

XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

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

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

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

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

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

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

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

Profa. Dra. Janaína Machado Sturza – UNIJUÍ

Prof. Dr. Giovani da Silva Corralo – UPF

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

EXCLUSÃO SOCIOESPACIAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO MEDIDA DE INCLUSÃO DA POPULAÇÃO EM ESTADO DE VULNERABILIDADE SOCIAL

SOCIOESPACIAL EXCLUSION AND ENVIRONMENTAL REGULARIZATIONAS A MEASURE OF INCLUSION OF THE POPULATION IN A STATE OF SOCIAL VULNERABILITY

Miguel Etinger De Araujo Junior [1]
Juliani Cristina Lima Grochoski [2]

Resumo

O presente artigo trata a respeito da exclusão "socioespacial" das pessoas em situação de vulnerabilidade social, nesses casos há um determinismo espacial que exclui grande parte da população do acesso à terra urbana com infraestrutura, em especial a população mais pobre. O artigo pretende demonstrar que, para essas pessoas a regularização fundiária pode ser um instrumento de inclusão social, a depender de como for implementada. Para tanto, foi utilizada como metodologia a pesquisa doutrinária e análise crítica da legislação, por meio do método dedutivo, partindo-se de uma premissa geral para casos específicos.

Palavras-chave: Exclusão social, Regularização fundiária, Inclusão, Urbanização, Socioespacial

Abstract/Resumen/Résumé

This article is about the "socio-spatial" exclusion of people in situations of social vulnerability, in these cases there is a spatial determinism that excludes a large part of the population from access to urban land with infrastructure, especially the poorest population. The present article intends to demonstrate that, for these people, land regularization can be an instrument of social inclusion, depending on how is implemented. To do so, the methodology applied will use doctrinal research and critical analysis of legislation, through the deductive method, starting from a general premise for specific cases.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social exclusion, Land regularization, Inclusion, Urbanization, Socio-spatial

---

[1] Doutor em Direito da Cidade pela UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Docente da Universidade Estadual de Londrina.

[2] Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Maringá, mestranda em Direito Negocial na Universidade Estadual de Londrina.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende em um primeiro momento apresentar a situação das áreas urbanas no Brasil. Nas cidades de médio e grande porte, é notável a produção do espaço urbano, tanto horizontalmente, pela proliferação dos loteamentos, quanto verticalmente pelo avanço das novas técnicas de construção civil, que permitem a rápida edificação de condomínios inteiros.

Entretanto, mesmo com o aumento do número de moradias, nota-se que esse acréscimo não se reverte positivamente para todas as pessoas. O que leva parte da população a se socorrer de espaços inadequados para viver, esse panorama origina à formação do espaço urbano a partir de processos irregulares de ocupação, frequentes tanto no Brasil quanto em outros países, especialmente na América Latina.

São vários os motivos apontados pela doutrina para ocorrência do fenômeno citado. Inchaço urbano decorrente do êxodo rural, burocracia exacerbada relativa à efetivação do direito à moradia, legislação ineficiente, omissão dos que detém o conhecimento jurídico. No entanto, percebe-se que o fato de tantas pessoas viverem de forma irregular é resultado de uma soma de fatores.

Por esse motivo o presente trabalho, uma breve retrospectiva relativa ao processo de aumento populacional nas cidades, explica como o fenômeno interferiu nas dinâmicas das cidades, especialmente no que toca à questão da exclusão socioespacial e na formação de espaços urbanos irregulares. Quando se aprofunda um pouco mais sobre o assunto, percebe-se que há a repetição de um padrão nas áreas irregularmente habitadas, geralmente são áreas de risco ou proibidas, como por exemplo, as áreas de preservação ambiental. O que acontece, é que essas pessoas não têm outro lugar para morar, é a falta de opção que gera a irregularidade nos casos estudados no presente trabalho.

Assim, não parece adequado simplesmente expulsar essa população, pois a medida não será eficaz. Ou seja, apenas mudará o problema de local, uma vez que expulsa, essa população vai procurar outra área também irregular para morar. Já a regularização fundiária, desde que bem pensada, pode auxiliar a inclusão socioespacial dessas pessoas uma vez concede as mesmas o status de formalidade.

Em seguida dispõe sobre aspectos teóricos da legislação vigente, especialmente da lei 13.465 de 2017 que atualmente vigora sobre o tema, principalmente porque essa tem sido apontada como um retrocesso, o que demonstra a necessidade de produzir subsídio teórico para uma interpretação voltada às questões sociais.

Por último, o trabalho faz uma reflexão de como a burocracia pode ser um obstáculo à efetivação do direito à moradia, em específico no que toca à regularização fundiária. Por fim, alerta sobre a necessidade de se quebrar o paradigma referente ao tema, para tanto discorre sobre a considerável contribuição que as instituições de ensino, em especial na área do Direito, podem trazer para uma melhor resolução da questão. O caminho apontado pela doutrina indica a ressignificação do papel do profissional da área do Direito, e uma caminhada para as atividades de extensão.

Importa observar que para elaboração do presente trabalho, foi utilizada a pesquisa doutrinária e a análise de dados retirados das páginas oficiais governamentais. A partir dos dados coletados e dos conceitos fornecidos pela doutrina, partiu-se de objetivos gerais para os específicos fazendo uso do método dedutivo.

2 PROCESSO DE INCHAÇO URBANO E A FORMAÇÃO DE MORADIAS EM ÁREAS IRREGULARES

Após a crise de 1929, a economia cafeeira declinou no Brasil, o que propiciou a abertura para novas culturas, na década de 60 e 70, a mecanização dos campos tornou-se um fator importante para o processo de migração da população rural, sobretudo por conta das novas culturas adotadas, muito menos dependentes de mão-de-obra. (CANO,1989, p. 70) Pode-se dizer, que houve a "Industrialização" do referido espaço, propiciando a concentração fundiária e prevalência da monocultura, sempre visaram atender aos interesses externos.

Assim, o espaço rural se tornou hostil para a população mais pobre, poucos ainda resistem aos obstáculos opostos pelo capital. (GOODMAN; WILKINSON, 1985, p. 32). Nas próximas décadas esse fluxo continuou aumentando, e acabou gerando grande parte dos problemas relacionados ao espaço urbano. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2015 a taxa de urbanização era de 84,7%, o que demonstra a clara desproporção em relação a concentração populacional. (IBGE, 2015)

Dessa forma, pode-se notar que o espaço urbano foi visto como opção para essa população, que esperava encontrar no novo ambiente, condições melhores de vida. No entanto, dentro das cidades os melhores lugares ficaram para a população mais abastada financeiramente. "Grupos de famílias e indivíduos com poderes aquisitivos similares se apropriam dos espaços mais privilegiados segundo princípios de mobilidade e acessibilidade". (UEDA; FRANCISCO; CASTRO, 2018, p. 9). Os pobres, encontraram lugar na periferia. Já a população abaixo da linha da pobreza, foi e ainda é forçada a se submeter a irregularidade.

Essas pessoas muitas vezes são obrigadas a ocupar lugares fora do comércio. Dentre essas áreas, pode-se citar as áreas de preservação ambiental e áreas de risco, ou seja, lugares inadequados para moradia. Nota-se assim que não há liberalidade na escolha em relação ao local da moradia. O que há é um determinismo dentro da distribuição espacial das cidades, que obriga essa população a viver onde o mercado formal teoricamente não pode atingir, o que se pode denominar de exclusão socioespacial. (FERNANDES, 2012, p. 22 à 30)

Segundo Edésio Fernandes "[..] uma das principais características estruturais do processo de urbanização na América Latina é certamente o fato de que a produção do espaço urbano tem se dado cada vez mais por meio de processos informais de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades". Grande parte da população é forçada a viver de forma informal, pois os espaços informais são o que lhe resta dentro do sistema das cidades capitalistas. (FERNANDES, 2006, p. 5)

Nesse sentido apontam os dados obtidos no Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:

> Segundo o Censo 2010 do IBGE, o Brasil tinha cerca de 11,4 milhões de pessoas morando em favelas e cerca de 12,2% delas (ou 1,4 milhão) estavam no Rio de Janeiro. Considerando-se apenas a população desta cidade, cerca de 22,2% dos cariocas, ou praticamente um em cada cinco, eram moradores de favelas. No entanto, ainda em 2010, Belém era a capital brasileira com a maior proporção de pessoas residindo em ocupações desordenadas: 54,5%, ou mais da metade da população. Salvador (33,1%), São Luís (23,0%) Recife (22,9%) e o Rio (22,2%) vinham a seguir. (IBGE, 2018)

Os dados desmontam uma situação de insustentabilidade urbana que implica em uma urbanização desigual. Para suprir essa demanda habitacional, que o mercado formal não alcança, proliferam os loteamentos irregulares, as favelas, cortiços, ocupações, entre outras formas de moradia informal. (AMADEI, 2014, FERNANDES, 2006, p. 10)

Um ponto importante a ser considerado, é a diferença entre a regularização de interesse social e a regularização nos casos de condomínios e loteamentos de classe média e alta. No caso da regularização de interesse social, as pessoas não escolhem onde morar, já a população com maior capacidade financeira goza de maior liberdade de escolha.

Dessa forma, é essencial a diferenciação das duas realidades para o fim de delimitação do objeto a ser estudado. Em especial quando se trata da utilização do argumento ambiental em desfavor do direito à moradia, as duas situações precisam ser vistas de forma diferente, não podendo o argumento ambiental servir de instrumento para discriminação social, e sim ser utilizado quando realmente necessário. (FERNANDES, 2012, p. 22 a 25)

Importa destacar que embora a regularização fundiária possa beneficiar a população de baixa renda, muitas vezes esse instituto é utilizado para beneficiar loteamentos irregulares, no qual habitam famílias de classe alta e média, que também estão em desacordo com a lei. Assim, é necessário diferenciar a regulação de interesse social e a regularização de interesse específico, para não incentivar situações de irregularidade por parte dos que tem condições de obedecer às formalidades necessárias.

Dessa forma, o recorte do presente trabalho prioriza o estudo dos casos em que o determinismo socioespacial impera. Nesses casos, a regularização fundiária deve ser estudada como uma alternativa para tentar minimizar os problemas sociais e ambientais nessas regiões.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Conforme se demonstrou no tópico anterior, o inchaço populacional fez surgir uma urbanização rápida e intensa, nem sempre acompanhada de políticas públicas favoráveis à ordenação urbanística. Entende de igual forma Edésio Fernandes:

> Ao longo das décadas de urbanização intensiva, dada a combinação entre a falta de uma política habitacional de cunho social e a ausência de opções acessíveis e adequadas oferecidas pelo mercado imobiliário, um número cada vez maior de brasileiros tem tido nas favelas e nos loteamentos periféricos a única forma possível de acesso ao solo urbano e à moradia. (FERNANDES, 2012, p. 25)

Por esse motivo, a regularização fundiária é um tema relevante, tanto pelos aspectos sociais quanto ambientais. Trata-se de um instituto que visa apresentar uma solução um pouco mais rápida para tentar minimizar os danos causados pela formação do espaço urbano irregular.

No mesmo sentido entende Ricardo Pereira Lira, para o qual há a necessidade " [...] de uma política pública, voltada para a solução da questão urbana, sobretudo para a difícil questão da regularização fundiária". O que é de grande importância principalmente "para a observância dos princípios republicanos pertinentes ao reconhecimento da cidadania de toda a comunidade [...]". Ou seja, fazer com que essas pessoas não detenham meramente o título da propriedade, mas efetivem os direitos inerentes a cidadania. Assim, pode-se considerar que a concessão do título formal é parte da solução, mas não toda ela. (LIRA, 2007, p. 15)O que coaduna com o entendimento de Edésio Fernandes:

> Ainda que reconheça o caráter paliativo desses programas e a necessidade de investimentos públicos e políticas sociais que efetivamente criem opções de moradia social acessíveis e adequadas, a legitimidade dos programas de regularização dos assentamentos informais existentes é inegável, e pode ser claramente justificada seja por razões pragmáticas, seja por envolver direitos fundamentais. (FERNANDES, 2012, p. 22)

A vantagem em regularizar a situação de informalidade em casos de vulnerabilidade econômica em que vivem famílias de baixa renda, é que a elas é atribuída maior segurança. Ademais, regularizados, esses assentamentos passam a fazer parte dos cadastros municipais oportunizando a participação dessa população nas políticas públicas, o que favorece inclusive a implementação de programas para minimizar a desigualdade social e os danos ambientais, possibilitando, por exemplo, a reurbanização, a fiscalização ambiental da área. (AMADEI, 2014)

3.1 ASPECTOS SOCIAIS E AMBIENTAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Não há ocupação espacial sem impacto social ou ambiental, por mais planejada que seja. No caso dos assentamentos humanos o planejamento dá lugar ao improviso, portanto a regularização fundiária deve levar em consideração o aspecto urbanístico desses espaços, respeitando e compreendendo a dinâmica local. Atendida essa demanda, a regularização fundiária pode ser um fator decisivo no processo de inclusão social e controle ambiental.

Dessa forma, a questão social não pode ser ignorada, ou tratada com pouco zelo. Ricardo Pereira Lira, exemplifica quão negativo pode ser, tratar tal questão de forma irresponsável:

> Basta recordar a remoção da Favela da Catacumba, que era situada nas margens da Lagoa Rodrigo de Freitas. Dúvida não pode haver quanto ao fato de que essa remoção fez-se para que pudessem ser efetivadas, nos arredores, as suntuosas incorporações de vários edifícios residenciais de altíssimo luxo, a serem ocupados pela alta classe média. No local, propriamente dito, instalou-se um parque, com algumas estátuas, que seguramente recebe a visita de pouquíssimos cidadãos. Pois bem. As autoridades da época, pelo menos com a comiseração de terem retirado, antecedentemente, as famílias que habitavam o local, mandaram atear fogo na favela. Os ocupantes foram removidos para Santa Cruz, Antares e outros locais longínquos, obrigados, se possível fosse, a valer-se de duas ou três onerosas viagens de ônibus para regressar aos seus locais do trabalho. (LIRA, 2007, p. 13)

No texto Inovações Urbanística no Estatuto das Cidades, o Professor Vicente de Abreu Amadei ressalta três exemplos de atitudes do poder público em relação aos assentamentos irregulares, retirados da obra de Consuelo Yoshida:

Primeiro caso, assentamento as margens do rio Poty em área de preservação ambiental, no município de Teresina/PI. No caso, a população local desmatou e ateou fogo na mata nativa, depois que uma liminar que forçava a desocupação do local foi expedida. (*apud*, AMADEI, 2014, p.427) Segundo caso, desfazimento de loteamento irregular nas proximidades da represa Guarapiranga em São Paulo, em que a maioria das moradias foram destruídas e as famílias ficaram desabrigadas. (*apud*, AMADEI, 2014, p. 427)

Por último, o caso da regularização fundiária bem-sucedida, em Porto Alegre, fora das áreas de preservação ambiental, mas próxima de áreas de mananciais, conhecida como Condomínio dos Anjos: 60 famílias foram mantidas, e o espaço passou por um processo de reurbanização. O local abrigava aproximadamente 250 pessoas, que passaram a ter um maior índice de escolaridade e emprego formal. (*apud*, AMADEI, 2014, p. 427)

Assim, a regularização fundiária das moradias em especial as em áreas de risco ambiental, quando possíveis, devem ser implementadas, a fim de garantir e promover os direitos sociais da população mais carente. Até porque, como se pode constatar pelos exemplos práticos citados, uma decisão, simplista, higienista e precipitada para solucionar tal questão pode acabar causando mais danos do que benefícios.Nota-se pelo disposto, que é necessário pensar por meio de uma visão menos estreita a questão da regularização, compreendendo a importância de regularizar as áreas dos assentamentos humanos, voltando o enfoque do instituto para questões sociais. Como bem dispõe a *"Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)"*.

A declaração redigida a partir da Conferência citada, demonstra a preocupação mundial em relação a situação das moradias irregulares, que representam um problema social em diversas partes do mundo.

No tópico "Nossos Ideais Comuns", do referido documento, firmou-se o entendimento de que é necessário que as cidades e os assentamentos tenham igualdade de acesso aos instrumentos públicos, e que a função social e ambiental da propriedade seja garantida, privilegiando a igualdade de gêneros. Para tanto, aponta a urbanização como instrumento capaz de melhorar a distribuição dos recursos urbanísticos, a fim de possibilitar o desenvolvimento humano. Com essa finalidade, os países signatários se comprometeram (dentre outros compromissos), em garantir a igualdade de oportunidade e a integração urbana,

a fim de melhorar habitabilidade humana, a educação, segurança alimentar e saúde, além de erradicar a pobreza extrema. (ONU, 2016, p. 5)

Nota-se um avanço em relação à priorização dos direitos sociais e ambientais em todo o documento. Em contraponto, no Brasil, no mesmo ano é editada a Medida Provisória 759, que foi duramente criticada tanto pela impropriedade técnica, quanto pelo apelo comercial, despreocupado com as reais necessidades sociais, que permeiam o tema.

Alguns aspectos desta medida provisória e a subsequente lei aprovada serão analisadas a seguir.

3.2 ASPECTOS TEÓRICOS DA LEGISLAÇÃO VIGENTE

Até dezembro de 2016 a lei 11.977 de 2009 tratava da regularização fundiária, quando em dezembro de 2016, foi editada a Medida Provisória nº 759, que posteriormente deu origem à Lei 13.465 de 2017. A lei que é recente já acumula Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Dentre elas a ADI 5771, proposta pela Procuradoria Geral da República - PGR, e a ADI 5787 propostas pelo Partido dos Trabalhadores, ambas aguardando julgamento.

Em suma, PGR alegou que a medida provisória não atendia aos requisitos constitucionais de relevância e urgência, e que a lei "tem o efeito perverso de desconstruir todas as conquistas constitucionais, administrativas e populares voltadas à democratização do acesso à moradia e à terra e põe em risco a preservação do ambiente para as presentes e futuras gerações". (STF, 2017)

Já o Partido dos Trabalhadores, além do desatendimento do requisito formal de relevância e urgência, alegou que a lei não contribui para a efetivação de direitos para a população de baixa renda, que as alterações trazidas vão contribuir para o acirrar os conflitos fundiários responsáveis por milhares de mortes todos os anos no Brasil, também que a "renúncias de receitas que vêm sendo concedidas pela União podem resultar em perdas de R$ 19 a R$ 21 bilhões somente na Amazônia".(STF, 2017)

Sobre a lei o partido sustenta:

> Impõe ônus à população de baixa renda, do campo e da cidade, que está sendo e será prejudicada com as mudanças e revogações dos procedimentos de regularização fundiária trazidos pela nova legislação, que desconsidera princípios constitucionais, e facilita a concentração fundiária, o que fatalmente contribuirá para o aumento dos conflitos fundiários, em patente violação ao princípio da vedação ao retrocesso social. (STF, 2017)

Outra desvantagem duramente criticada é o caráter comercial e meramente formal pelo qual a lei trata a regularização fundiária. É possível notar, que há na lei uma preocupação em conceder o título formal da propriedade. Contudo, os problemas sociais que perpassam a questão da regularização, são mais profundos e não vão se resolver com a simples concessão do título. Para Jaques Távora Alfonsin, a função social da propriedade é "via de regra, tratada como hipotética". Entende que até mesmo a constituição foi influenciada pelo interesse dos grandes proprietários, dessa forma não se pode esperar algo diferente das leis infraconstitucionais. (ALFONSIN, 2006, p. 168)

Segundo Rosane Tierno "A Lei 13.465 também já nasce velha: ao tratar dos aspectos do Licenciamento Ambiental, a legislação cita um artigo do antigo Código Florestal, que já foi revogado". Ademais, possui impropriedades terminológicas "[...] a substituição do conceito de 'assentamentos irregulares' por 'núcleos urbanos', ou nova denominação de regularização fundiária de interesse social que passa a ser Reurb-S, e a de interesse específico que passa a ser chamada de Reurb-E. (TIERNO, 2017)

Segue afirmando que " entidades como o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP), a FNA (Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas), e o FNRU (Fórum Nacional da Reforma Urbana)" questionaram o conteúdo da Medida provisória. Que afronta a autonomia municipal "Exemplo disso é permitir a regularização de conjuntos habitacionais e cortiços sem obrigatoriedade do Habite-se, documento que certifica as condições de moradia do imóvel expedido pelo Executivo municipal." Se não bastasse, considera a regularização de acordo com a finalidade sem considerar que o loteamento se encontra na zona urbana ou Rural, possibilitando o entendimento de que a lei afronta o plano diretor das cidades. (TIERNO, 2017)

Um dos argumentos para implementação da medida, que foi criada em um momento de crise[1], é que a ampliação do mercado formal poderia beneficiar economicamente o país, sendo um instrumento de alavancagem para auxiliar a superação da crise econômica, uma vez que munido com a propriedade, a mesma poderia ser dada em garantia para acesso ao crédito.

> 88. É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à

[1] Crise iniciada em 2008, pelo colapso das operações financeiras relativas aos ativos imobiliários nos Estados Unidos, que acabou surtindo efeito em vários países entre eles o Brasil.

> medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo. (BRASIL, 2016)

Tal pensamento decorre do idealizado por Hernando de Soto, que acreditava que formalizar a propriedade era também uma forma de beneficiar a economia local. Ocorre que, nem sempre essa relação contribui de fato para a ampliação do crédito, como se pode verificar no caso do Peru, em que a concessão do título pouco refletiu no acesso aos financiamentos. Isso acontece, principalmente porque existem outros fatores incluídos, em especial o desenvolvimento do setor bancário e jurídico. (HERMANY, VANIN, 2016, p. 495)

Assim, é possível perceber que a atual lei de regularização fundiária possui uma série de impropriedades e acaba não privilegiando as necessidades das pessoas que mais precisam. Na tentativa de desburocratizar, a referida lei acabou não resolvendo as questões sociais e ambientais importantes referentes ao tema. Permanecendo assim a necessidade de se reavaliar os procedimentos burocráticos.

3.2.1 Necessidade de rever os procedimentos burocráticos

A dificuldade imposta pelo sistema burocrático, que se ampara no aporte legal civilista, é outro empecilho à regularização, e agravante da questão referente à formação irregular do espaço urbano. A própria aquisição da propriedade regular, exige uma série de procedimentos que, descumpridos, abalam a segurança jurídica do negócio. No mesmo sentido entende Edésio Fernandes, para o qual o civilismo é um dos catalizadores desse processo "O civilismo na determinação dos direitos de propriedade imobiliária urbana tem sido agravado ainda mais pela burocratização excessiva das práticas contratuais e comerciais, especialmente no que toca às exigências do registro imobiliário". Ademais, a tensão entre o civilismo e o urbanismo tecnocrático, acaba sendo fator gerador da informalidade urbana. E essa omissão estatal, tem servido para determinar "o padrão excludente da urbanização no Brasil". (FERNANDES, 2006, p. 8)

Por esse motivo, um dos objetivos que deveriam ser cumpridos pela regularização é a desburocratização do procedimento de aquisição da propriedade, principalmente pelo fato de que, no caso dos assentamentos humanos, a maioria das pessoas não tem condições de cumprir todas as exigências impostas pelo sistema burocrático, sem contar no "labirinto" composto pelas repartições públicas, que dificulta a compreensão da competência e da reponsabilidade referentes à questão da regularização. Segundo Jacques Alfonsin, o devido

processo legal, por conta do apelo burocrático, acaba sendo mais um instrumento de autoritarismo dos pequenos poderes, que por meio de circulares e portarias, acabam disfarçando formas veladas de preconceito, favorecendo o tráfico de influências e até mesmo a corrupção. (ALFONSIN, 2006)

> Em vez de favorecer o atendimento das demandas do povo, previsto que é justificável para isso, serve de pretexto para todo tipo de intermediação burocrática, autoritarismos pequenos, preciosismos interpretativos de regulamentos, circulares e portarias, forma de disfarçar preconceitos, incompetência e mesquinhez, tráfico de influência além de, até, corrupção ("criar dificuldades para vender facilidades") (ALFONSIN, 2006, p. 172)

Para o autor é recorrente a escusa da responsabilidade pelos diversos agentes envolvidos, que fingem que nada tem com o problema trazido à sua mesa pelo cidadão de pequenas posses. Na mesma linha de pensamento, o autor critica a divisão dos poderes, pois na sua visão, a divisão dificulta na atribuição de reponsabilidade e poder de decisão para tais demandas:

> Não é raro constatar-se o fato de o Legislativo mandar e o Executivo não cumprir, o último determinar, o Judiciário proibir e vice-versa. Até que as responsabilidades de um e de outro sejam aferidas, cobradas e executadas, as irresponsabilidades correspondentes já cumpriram os seus efeitos no aumento das injustiças sociais. (ALFONSIN, 2006, p. 173)

Tal dificuldade acarretaria em um aumento no número de demandas judiciais de tais questões. A judicialização de todas as questões é um complicador, pois nem sempre existe sensibilidade dos julgadores no tocante à questão social, em especial por conta do aporte teórico civilista, muitas vezes ligado à formação dos operadores do direito. Dessa forma, para alguns o "processo se tornou mais importante do que a substância. Não interessa o resultado: o importante é observar rigorosamente as etapas. O caminho é mais importante do que o final da caminhada". Nota-se assim, uma premente necessidade de enfrentar a realidade da formação do espaço urbano irregular de outra forma, a desburocratização do processo de regularização da propriedade, é um passo. (NALINE, 2014, p. 5)

Assim, é preciso que se rompa com o paradigma civilista e burocrático que cerca tais questões, permitindo que as questões sociais urbanas sejam vistas de forma séria. Provavelmente, a perpetuação dessa visão estreita sobre a distribuição espacial decorre do fato

de que, tanto as faculdades quantos os concursos para ingresso nas carreiras públicas, privilegiam por demais o direito civil e praticamente desconsideram o direito urbanístico.

3.3 POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DO MUNDO JURÍDICO ACADÊMICO PARA MUDANÇA DE PARADIGMA

É possível considerar que um primeiro passo para mudar o paradigma da visão civilista a respeito das questões urbanas é a pesquisa acadêmica, uma vez que fornece substrato teórico para tal mudança, para tanto é essencial que se enfrente essa responsabilidade.

Para José Renato Nalini, se há uma gradação em relação à culpa da exclusão desses seres humanos, essa é maior na comunidade jurídica, que mesmo contando com milhões de advogados, bacharéis e estudantes de direito, acaba se encerrando no velho sistema burocrático Brasileiro. (NALINE, 2014, p. 4)

Para o Autor, a atenção dada pela academia deve se dar não apenas quanto à pesquisa, mas também quanto à extensão, que propicia uma visão mais pragmática aos pesquisadores, e um retorno social do que foi pesquisado, à comunidade. Nesse viés, José Renato Nalini traz uma provocação às universidades e aos estudantes de direito:

> A universidade brasileira se assenta em três pilares: ensino, pesquisa e extensão. O primeiro, bem ou mal é disponibilizado. A segunda é escassa. A terceira, praticamente inexistente. Só a cidade de São Paulo possui dezenas de faculdades de Direito. Por que não usar o acadêmico de direito para a regularização fundiária? ” (NALINE, 2014, p. 9)

O Autor sugere, por exemplo, a promoção de mutirões jurídicos para regularizar a documentação civil e questões de vizinhança. O que traria mais vantagens aos estudantes, pela prática em conflitos reais, e à comunidade pelo retorno do capital intelectual, que no caso das universidades públicas é financiada por todos, e que muitas vezes sem perceber se desvia do interesse social, obedecendo a lógica capitalista. (NALINE, 2014, p. 9)

Contudo, deixar essa responsabilidade apenas para o mundo acadêmico, além de um fardo pesado, poderia propiciar conflitos em relação à aplicação do idealizado. Entende Edésio Fernandes que, para que haja uma reforma urbana deve haver uma reforma no direito:

> Não há como promover mudanças significativas e estruturais desse padrão de exclusão social, segregação territorial, degradação

> ambiental e ilegalidade urbana que caracteriza o processo de urbanização no Brasil, se não for também mediante uma reforma do direito, com o envolvimento sistemático dos operadores do Direito e parcerias acadêmicas e político-institucionais que tem se formado. (FERNANDES, 2006, p. 2)

Dessa forma, entende o autor que é indispensável que os vários atores do direito sejam chamados para unir forças afim de pensar formas de erradicar a exclusão socioespacial e promover uma reforma urbana que favoreça e inclua a população em estado de vulnerabilidade:

> Também é necessário que (...) os operadores do direito: juízes, promotores, advogados, defensores públicos, registradores, estudantes de direito, essa categoria está sendo veementemente chamada, ainda que tardiamente para enfrentar esse enorme desafio que é materializar a ordem jurídico-urbanística (...) Mais que nunca, espera-se dos juristas que também façam esforço no sentido de entender o papel que o Direito tem na produção desse padrão excludente de urbanização no Brasil- bem como o papel que o Direito pode vir a ter na promoção da reforma urbana. Um desafio duplo que se encontra colocado para os juristas brasileiros. (FERNANDES, 2006, p. 3)

Sem dúvidas, não será fácil apagar anos de construção civilista, contudo é necessário ressignificar a visão da função social da propriedade, e de como se deve operacionalizar a regularização fundiária, buscando propor soluções focadas principalmente na função urbanística, social e ambiental da propriedade. Para tanto, é necessário que se articule os diversos operadores do direito, e nesse sentido a pesquisa acadêmica é essencial para lançar bases estratégicas de como mudar esse padrão de exclusão socioespacial.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, aponta-se que a regularização fundiária é importante para garantir às populações mais carentes o acesso à estrutura pública que a formalidade pode atrair. Contudo, é preciso ir mais a fundo para perceber o mecanismo que leva essa população a se submeter à condição de informalidade, e questionar a forma como os espaços urbanos têm sido ocupados e se esses têm cumprido a função social da propriedade. Por esse motivo, o presente trabalho visa compreender o processo de exclusão socioespacial e porque a regularização fundiária pode ajudar a minimizar os danos causados pelo mesmo.

Em um primeiro momento, foi abordado um breve contexto histórico que visou demonstrar como o processo de migração do campo para as cidades contribuiu para o

aumento dos problemas urbanos, especialmente quando se trata da população mais pobre. Essa população foi obrigada a deixar o campo, visto que após uma série de mudanças na estrutura agrícola, o ambiente se tornou hostil à mesma. O resultado é um aumento da população urbana, dos problemas decorrentes desse inchaço populacional e o esvaziamento do espaço rural.

Ocorre que, esse processo de segregação se intensifica dentro das cidades. O elevado custo das moradias força parte da população a se submeter à habitação irregular. Não é raro que essas pessoas acabem ocupando áreas de preservação ambiental, gerando como efeito colateral o dano ambiental. Nesse aspecto, o texto reporta a exemplos de como se pode tentar resolver essa situação, sendo que a regularização fundiária, somada à reurbanização se mostrou uma alternativa para minimizar os impactos sociais e ambientais.

Em seguida, foi tratado sobre os aspectos teóricos da lei 13.465, de 11 de julho de 2017, que por muitos foi apontada como uma legislação pouco técnica e voltada para finalidade comercial, principalmente porque volta-se em especial à concessão do título, deixando de lado questões urbanísticas importantes. O que sem dúvida, representou um retrocesso em relação à legislação anterior, lei 11.977 de 2009, que era mais cautelosa nesse sentido, como foi tratado há a necessidade de que haja uma desburocratização quanto a questão da aquisição da propriedade, mas essa desburocratização deve ser feita de maneira correta, acompanhada de uma reurbanização.

Diante de tal panorama, propõe-se um esforço conjunto, no sentido de mudar o paradigma de como se vê o direito urbanístico, ainda muito atrelado à visão civilista. É necessário que esse esforço, seja no sentido de conciliar os diversos interesses que permeiam o tema, em especial o das pessoas que vivem o processo de exclusão socioespacial, e para tanto, o estudo crítico do instituto da regularização fundiária mostra-se como elemento capaz de reduzir as desigualdades existentes.

No entanto, este instituto têm suas limitações, na medida que tem caráter curativo, ou seja, voltando-se para consertar o que foi feito errado. Compreender as causas destas desigualdades socioespaciais constitui requisito fundamental para que o Direito possa contribuir de forma eficaz para sua redução.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001;

ALFONSIN, Jacques Távora. **Do “diga que eu não estou à relação entre pobreza e função social da terra no Brasil”**. FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia de Moraes. Organizadores. Direito Urbanístico – estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.;

AMADEI, Vicente de Abreu, **Inovações urbanísticas**, NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. Organizadores. Regularização fundiária. Rio de Janeiro: Forense, 2014

ARAUJO JR., Miguel Etinger de; STRIQUER, Marcos Antônio Soares; AMARAL, Ana Cláudia Corrêa Zuin Mattos do. Organizadores. **Estudos em direito negocial e democracia.** ed.1.Birigui: Boreal Editora, 2016;

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: .<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 12/07/2018, 22:00;

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em:.< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso: 13/07/2018, 23:10;

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana**. Disponível em: .<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso: 14/07/2018, 20:11;

BRASIL. lei Nº 12.424, de 16 de junho de 2011. **Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: .< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm>.

CANO, Wilson. Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento. **Revista de Economia Política**, v. 9, n. 1, p. 62-82, 1989.

Conferência de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). **Organização das Nações Unidas**. Quito: Gobierno del Ecuador, 2016;

FERNANDES, Edésio. **Questões anteriores ao direito urbanístico**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2006.

FERNANDES, Edésio. Nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. FERNANDES, Edésio;

ALFONSIN, Betânia. Organizadores. Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. **Belo Horizonte: Del Rey**, p. 348, 2006.

FERNANDES, Edésio. Do código civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. **Revista Jurídica**, v. 5, n. 05, 2012.

GOODMAN, David E.; SORJ, Bernardo; WILKINSON, John. Agroindústria, políticas públicas e estruturas sociais rurais: análises recentes sobre a agricultura brasileira. **Revista de Economia Política**, v. 5, n. 4, p. 31-55, 1985.

IBGE. Sistemas de Indicadores Sociais. Tabela 1.1 - População residente, distribuição percentual da população residente, por sexo, razão de sexo e taxa de urbanização, com indicação do coeficiente de variação, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e as Regiões Metropolitanas – 2015 .Disponível em .< https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?edicao=9222&t=resultados>. Acesso em 29/07/2018, 15:52

LIRA, Ricardo Pereira. Direito urbanístico, estatuto da cidade e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 1, n. 1, p. 261-276, 2007.

LOMBARDE, Matheus. **Êxodo rural cai pela metade em uma década, diz IBGE**: São Paulo. Disponível em:. <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2011/04/29/exodo-rural-cai-pela-metade-em-uma-decada-dizibge.htm?cmpid>. Acesso: 20/07/2018;

NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2014;

RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**. Ed.9. São Paulo: RT, 2013;

ROLNIK, Raquel; SAULE JUNIOR, Nelson. Estatuto da cidade: Novas perspectivas para a reforma urbana. 2001.

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. ed. 10. São Paulo: Malheiros, 2013;

SINGER, Paul. **O uso do solo urbano na economia capitalista**. In: MARICATO, Ermínio, org. A produção capitalista da casa (e da cidade) do Brasil industrial. São Paul: Alfa-Omega,1982.

TIERNO. Rosane. 10 Perguntas e respostas sobre a nova lei de regularização fundiária urbana. Terra dos Direitos. Curitiba: 2017. Disponível em:
.< https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/10-perguntas-e-respostas-sobre-a-nova-lei-de-regularizacao-fundiaria-urbana/22705>. Acesso: 21/07/2018;

UEDA, Guilherme Shoiti; FRANCISCO, José; CASTRO, Carolina Maria Pozzi. O papel do capital na desconstrução do espaço social no Brasil. **Arquitetura Revista**, v. 14, n. 1, p. 73-82, 2018.

VANIN, Fábio Scopel; HERMANY, Ricardo. Análise crítica das mudanças promovidas pela Medida Provisória n. 759/2016 na regularização fundiária do Brasil/Critical analysis of changes promoted by Provisional Measure n. 759/2016 in the land regulation in Brazil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 2, p. 482-516.

YOSHIDA, Consuelo Y. Moromizato. Sustentabilidade Urbano-Ambiental: os Conflitos Sociais, as Questões Urbanístico-Ambientais e os Desafios à Qualidade de Vida nas Cidades. MARQUES, José Roberto. Organizador. MARQUES, José Roberto. Sustentabilidade e temas fundamentais de direito ambiental. 2009.