XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

MARIA CLAUDIA CRESPO BRAUNER

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO

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

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal 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 – Rio Grande do Sul
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 III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Maria Claudia Crespo Brauner; Rogerio Luiz Nery da Silva; Saulo de Oliveira Pinto Coelho. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-734-2
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 III

Apresentação

O GT Direitos Sociais e Políticas Públicas, na presente edição do Congresso Nacional do Conpedi, junto à Unisino em Porto Alegre, contou com coordenação dos professores Maria Claudia Brauner, Saulo Pinto Coelho e Rogerio Luiz Nery da Silva. No GT interessantes temas foram abordados, com cuidado científico e competência jurídica, denotando franco avanço das pesquisas na área.

Os trabalhos apresentados, que compõe a presente publicação, tratam das seguintes questões:

Patricia Silva e Jonathan Vita trazem, em seu trabalho, uma discussão sobre a forma como a renuncia fiscal para fomento da cultura vem sendo efetivamente aplicada e utilizada pelos governos brasileiros. A hipótese de trabalho aponta para que os investimentos estejam, na prática, direcionados à "baixa cultura", evidenciando problemas de efetividade da referida política.

Com o texto "A desconstrução do conceito de democracia quantitativa por meio da educação plena: formação cidadã e democracia qualitativa", Fabiana Cordeiro e Luiz Pegoraro realizam uma análise da relação entre qualidade da educação e qualidade da democracia, na busca por superação das métricas meramente quantitativas de avaliação dessas duas dimensões. Acrescentam a essa crítica o debate sobre os problemas da influência de uma educação tecnicista na qualidade da democracia brasileira.

Jadir Zaro e Micheli Irigaray discutem em seu trabalho a questão das políticas públicas na perspectiva dos direitos humanos e da democracia, abordando a relação entre efetiva participação cidadã na formulação e implementação de políticas públicas e o real compromisso dessas políticas com a promoção de direitos humanos. Concluem pela importância da sociedade civil organizada nessa questão.

Valquiria Rodrigues e Renata Sousa trouxeram uma análise sobre a gestão de resíduos sólidos e os benefícios socioeconômicos e ambientais da aplicação de boas práticas nessa seara. A partir da análise de casos em cidades do interior do Estado de Goiás, abordam as

experiências malsucedidas nessa seara e avaliaram os custos econômicos e sociais das respectivas más práticas em atividades geradoras de resíduos sólidos. Por outra parte, e em sentido contrário, analisaram o potencial positivo da economia de gestão do lixo.

Pedro Reis, em seu trabalho, apresenta uma crítica daquilo que identifica como ineficiência do Estado na prestação de serviços educacionais no brasil. A partir de uma retrospectiva histórica da formação das institucionalidades estatais destinadas à gestão da política pública de educação, aponta indicativamente para incoerências e paradoxos das práticas estatais de administração da educação, enfocando sobretudo as utilizações do argumento da reserva do possível para negativa de direitos educacionais.

O trabalho de Jaqueline Sena e Silvio Mesquita aborda o tema da rede de proteção da mulher e as práticas de acolhida nas instituições de saúde, quanto à mulher vítima de violência sexual. O trabalho mapeou o trabalho da rede no estado de São Luís e analisou os problemas da articulação entre o trabalho da rede de proteção e a área de segurança pública.

Os pesquisadores Roberto Lisboa e Maria Queija Alvar, em seu trabalho, abordaram o tema da reforma trabalho como um problema de políticas públicas. Analisaram o discurso de fundamentação de aspectos da reforma em questões de avanço da tecnologia para defender que tais discursos em verdade não se sustentam e são usados para encobrir um intuito de desmantelamento deste importante instrumento de solidariedade social sem que exista evidencias consistentes de resultados positivos para a desoneração do Estado e das empresas, dentre outros paradoxos.

O trabalho de Ana Claudia Pinho e Rafaela Sá aborda o direito à moradia e a usucapião como instrumento da política pública regularização fundiária no meio urbano e promoção desse direito nas comunidades que moram em ocupações irregulares. Aborda os potenciais da usucapião coletivo nessa tarefa pública e a necessidade de complementaridade entre essa políticas de regularização e outras políticas de redução de desigualdade.

Vanessa Borba apresentou trabalho desenvolvimento a partir de experiências sobre a questão do direito à saúde no âmbito da gestão pública municipal brasileira. A partir de uma abordagem na teoria dos sistemas, e analisando as interfaces entre o sistema político, o sistema jurídico e o sistema de saúde. Analisou-se o princípio da subsidiariedade no âmbito do federalismo e a forma como esse princípio pode ser compreendido e adaptado ao modelo de saúde pública estabelecido no Brasil.

O trabalho de Leonel Pires e Felipe Silva aborda, a partir de referenciais da filosofia política e da sociologia contemporânea, o tema da emergência de formas totalitárias de socialização. Aborda a questão da discriminação enquanto conservação de diferenças e a necessidade de, na esfera social e privada, ser garantido um direito à diferenciação. Já na interface entre o social e o político, é possível perceber que essa diferenciação gera hierarquizações e hegemonias que, ao cabo, acabam por impregnar as institucionalidades.

Alexandro Silveira Filho e Bianca Adamati aportaram trabalho para comparar políticas públicas europeias e americanas existentes para as populações ciganas, tendo em vista a necessidade de garantia de direitos e respeito à diversidade. Analisa-se que o reconhecimento de direitos a essa população está mais avançado Comunidade Europeia que no âmbito da América Latina, pese a que a discriminação social ainda é significativa na Europa, Já na América, destaca casos com maior avanço, como o da Colômbia, por exemplo.

Alexandro Teixeira Cruz e Maria de Fátima Wolkmer tratam do problema da formulação de políticas públicas e os déficits de formulação metodológicas adequadas para esse mister. Defende que a noção de "diamante ético" de Herrera Flores, pode ajudar nessa tarefa. A partir da crítica da concepção universalista de direitos humanos e da baixa efetividade dos mesmos, propõe a aposta em uma via crítica para a formatação de políticas mais efetivas em seus planos constitutivos, de implantação e avaliação.

Em seu texto, Gabriel Sales trata do direito à saúde e bem estar por meio das práticas integrativas e complementares. Avalia os novos marcos regulatórios dessas práticas de saúde no âmbito do SUS. O estudo enfoca os potenciais para melhoria da eficiência do SUS, inclusive do ponto de vista econômico.

Já Alexandre Coser e Claudia Faria analisam a isenção do imposto sobre propriedade imóvel para famílias carentes. Considera a necessidade do estabelecimento de avanços incrementais de política de isenção nessa seara, com caráter nacionalizante do mesmo. Avalia as experiências municipais e os avanços jurisprudenciais no assunto e aponta paradoxos existentes, como a proteção contra penhora de imóvel único de valor suntuoso, convivendo com a oneração fiscal de moradias de famílias carentes.

O trabalho científico de Ana Carolina Greco Paes aborda as contribuições filosóficas para a construção de políticas públicas para o ensino religioso. Frente à possibilidade de ensino religioso confessional nas escolas públicas, o texto avalia os desafios de compatibilização dessa possibilidade com a necessidade constitucional de uma educação democrática e emancipatória. A partir de referenciais localizados principalmente em Levy Strauss buscou-

se construir algumas contribuições para a organização constitucionalmente adequada do ensino religioso, que vede o proselitismo no ambiente público.

Já o trabalho de Hélio Almeida aborda o tema do direito fundamental à moradia a partir do diagnóstico do déficit habitacional brasileiro e da busca por entender as razões para a ineficácia das políticas habitacionais brasileiras. Realiza, a partir daí, uma crítica dos discursos contemporâneos de paralização dos programas sociais em razão da crise econômica para evidenciar os paradoxos dessa postura, notadamente na área dos programas de habitação. Termina realizar um estudo comparativo de programas habitacionais existentes em outros países na América do Sul.

O trabalho de Rômulo Marão e Artenira Silva analisa questões referentes à política pública de dispensação de medicamentos, numa variante importante do tema, relacionada à preocupação com aspectos relativos ao gasto público nas respectivas compras governamentais.

O trabalho de Karoline Franca e Maria Claudia Brauner aborda os direitos sexuais reprodutivos das mulheres soropositivas. Faz análises biojurídicas a partir dos referentes da discriminação de gênero e da discriminação relativa à AIDS. Partindo dos diagnósticos existentes sobre as mulheres infectadas com HIV no Brasil e, nesse contexto, os números sobre gestantes infectadas, analisa questões referentes ao acesso à prevenção e demais instrumentos que garantam práticas sexuais livres e seguras a este grupo populacional.

O trabalho de Ana Luiza Espindola analisa a relação entre crise econômica e redução de políticas públicas e a repercussão dessa relação na redução das prestações efetivadoras de direitos sociais. Trata-se de uma investigação teórica sobre o princípio da vedação ao retrocesso e sua relação com a proteção ressarcitória da confiança como uma sua possível dimensão operacional.

O trabalho de Marcia Leite Borges e Luciana Adélia trata do tema do acesso ao trabalho por pessoas com deficiência. Enfocou-se o direito à educação profissionalizante para pessoas com deficiência e aspectos sobre sua adequação e eficiência. Trabalhou-se, como referência na pesquisa, a deficiência na perspectiva da opressão social. Analisou-se os índices de acessibilidade no ambiente de trabalho e realizou-se uma crítica das condições e oportunidades de trabalho para a pessoa com deficiência.

O trabalho de Giovani Corralo e Aline Boanova analisa de que forma os municípios irão implementar os novos marcos regulatórios relativos à transparência e participação nas

políticas públicas, entre as potencialidades configuradas na Lei 13.460. Entre conselhos e usuários, e uso de plataformas e governança digital, especula-se as possibilidades existentes.

O trabalho de Rogério Nery da Silva e Juliana de Oliveira aborda a temática da justiciabilidade de políticas públicas na área de saúde, buscando contribuir e inovar o debate existente, a partir da análise do atual fenômeno de precarização do serviço a partir da crise econômica e da respectiva atuação do judiciário em ações movidas pelos usuários, nesse contexto. Realiza-se, nesse trabalho, uma contextualização crítica da aplicação do mínimo existencial e da reserva do possível nessas questões.

Desejamos aos leitores um ótimo proveito quanto aos textos aqui publicados, certamente capazes de incrementar a análise dos temas abordados.

Profa. Dra. Maria Claudia Crespo Brauner – FURG

Prof. Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho – UFG

Prof. Dr. Rogerio Luiz Nery Da Silva – UNOESC

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.

USUCAPIÃO COLETIVO COMO FORMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA EFETIVAR DIREITO À MORADIA NAS OCUPAÇÕES IRREGULARES

COLLECTIVE USUCTION AS A FORM OF BASED REGULARIZATION TO ENHANCE DWELLING RIGHT IN IRREGULAR OCCUPATIONS

Ana Cláudia de Pinho Godinho
Rafaela Brandão de Sá

Resumo

Este trabalho tem como objetivo investigar o usucapião coletivo como modalidade de regularização fundiária com objetivo de garantir o direito a moradia das ocupações irregulares. Mediante pesquisa bibliográfica e documental demonstrou-se a dificuldade do Poder Público de efetivar o direito fundamental à moradia digna previsto na Constituição Federal. Assim, o Estatuto da Cidade foi inovador ao prever a modalidade especial de usucapião para regularização fundiária, bem como a urbanização desses locais desprovidos de estrutura mínima para uma moradia digna.

Palavras-chave: Usucapião coletivo, Regularização fundiária, Direito à moradia, Estatuto da cidade, Constituição federal

Abstract/Resumen/Résumé

This study aims to investigate the collective misuse as a form of land regularization with the purpose of guaranteeing the right to housing of irregular occupations. Bibliographical and documentary research has demonstrated the difficulty of the Public Power to implement the fundamental right to decent housing provided for in the Federal Constitution. Thus, the City Statute was innovative in predicting the special modality of usucaption for land regularization, as well as the urbanization of these places devoid of minimum structure for a decent dwelling.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Usucaption collective, Land regularization, Right to housing, Statute of the city, Federal constitution

1 INTRODUÇÃO

O objetivo geral da pesquisa é analisar o usucapião coletivo como modalidade de regularização fundiária para garantir o direito à moradia nas ocupações irregulares. Ou seja, pretende-se analisar se o usucapião coletivo, previsto no Estatuto da Cidade é uma alternativa de garantia do direito à moradia nas ocupações irregulares.

A escolha do tema justifica-se em razão da sua atualidade, relevância jurídica, prática e social. A problemática proposta visa analisar o usucapião coletivo como forma de regularização fundiária, tendo em vista a dificuldade do poder público em delimitar os espaços das ocupações irregulares, necessitando de um instrumento que promova o direito à moradia das famílias que vivem nessas ocupações irregulares.

Assim, no primeiro tópico será abordado o conceito de direito à moradia e temas afetos a esse assunto. No tópico seguinte será analisado o usucapião coletivo e a regularização fundiária.

O estudo bibliográfico do direito à moradia e do usucapião coletivo foi fundamental para o entendimento específico das necessidades e dificuldades do poder público em lidar com o tema. Pretendeu-se com o presente estudo destacar a importância do debate, apontar aporias, despertar a curiosidade epistemológica, para assim esclarecer a temática proposta no contexto da dignidade da pessoa humana como fundamento jurídico regente de toda a reflexão científica.

Por meio dessas premissas iniciais, desenvolveu-se estudo pontual sobre o direito à moradia previsto constitucionalmente, bem como a delicadeza do tema, devido à dificuldade de garantia de tal direito, vez que há aumento das ocupações irregulares nas cidades. Nesse contexto, delimitou-se que o usucapião coletivo pode ser um mecanismo utilizado para garantir aos mais pobres o direito fundamental à moradia.

Assim, a pergunta problema proposta foi a seguinte: o usucapião coletivo pode ser uma alternativa efetiva como forma de regularização fundiária das ocupações irregulares?

A utilização do método dedutivo viabilizou a delimitação do tema, partindo-se do direito à moradia, direitos humanos e dignidade da pessoa humana e especificando

a abordagem proposta do usucapião coletivo ser uma forma de regularização fundiária nas favelas.

Os procedimentos técnicos utilizados para a realização do estudo foram pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. A fim de se conhecer mais a fundo o assunto em questão. Realizou-se pesquisas em livros, artigos, teses e dissertações de autores que falam diretamente sobre os assuntos abordados nesse estudo.

O direito à moradia foi reconhecido como pressuposto para a dignidade humana em 1948, através da Declaração Universal dos Direitos Humanos e, foi recepcionado na Constituição Federal de 1988, por advento da Emenda Constitucional nº 26/00, em seu artigo 6º, caput.

Entende-se por direito à moradia não apenas o direito a um espaço físico, mas um local salubre, com condições mínimas a sobrevivência - rede de esgoto, água, luz elétrica, coleta de lixo e pavimentação – além de seguro e acessível aos serviços públicos básicos, como escolas, postos de saúde e praças.

A garantia do direito à moradia desafia o Estado, pois são necessárias políticas públicas eficazes, na intenção de erradicação das ocupações irregulares, como as favelas e de habitações em áreas de risco, ações organizadas voltadas ao resgate de moradores de rua, bem como criação de programas nacionais de habitação.

2 DO DIREITO À MORADIA

O direito a moradia não é entendido somente como um bem, um simples abrigo. Para que a moradia seja considerada adequada é necessária à existência de serviços, materiais, equipamentos e infraestrutura. A moradia guarda conexão direta com as necessidades vitais da pessoa humana e, por conseguinte, também com as condições materiais básicas para uma vida com dignidade (SARLET, 2007, p.350).

Esse direito fundamental goza de auto aplicabilidade, conforme previsão do artigo 5º da Constituição Federal, que reconhece o direito à moradia digna como um direito fundamental de toda pessoa humana. Desta forma, para esse direito ser concretizado é imprescindível a atuação positiva do Estado, através de políticas públicas e programas eficientes, além de esforço desmedido de políticos visando a efetivação de tal direito, principalmente em respeito aos cidadãos menos favorecidos.

Importante dizer que o direito à moradia digna constitui parte do que se ajustou chamar de direito à cidade, ou seja, direito ao saneamento básico, à educação, à saúde, à cultura, ao trabalho, ao lazer, etc. E quando efetivado é importante fator de inclusão social.

Lefebvre (2001, p. 106) afirma que

> Uma ciência analítica da cidade, necessária, está hoje ainda em esboço. Conceitos e teorias, no começo de sua elaboração, só podem avançar com a realidade urbana em formação, com a práxis (prática social) da sociedade urbana.

A cidade pode ser caracterizada por aglomeração urbana localizada numa área geográfica, que tem casas destinadas a moradia, atividades culturais, mercantil, industrial e financeira. Além de comportar organização e reconhecimento jurídico próprio. Pode-se dizer que a cidade

> [...] no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistema político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede de um governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal. (SILVA, 2008, p. 26)

A inclusão do direito social à moradia no texto constitucional foi um grande avanço, mas depende de empenho para ser concretizado. O artigo 182, *caput* da Constituição Federal previu o estabelecimento de diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano por meio de lei. Assim, em 2001 foi editada a Lei Federal nº 10.257, denominada de Estatuto da Cidade, garantindo diretrizes de planejamento para atender às funções sociais da cidade e de garantia ao bem-estar de seus habitantes, conforme o artigo 1º, parágrafo único,

> Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Neste sentido, afirma Janaína Rigo Santin e Rafaela Comiran, (2018, p. 1599),

> De imediato, percebe-se a importância do Estatuto da Cidade não apenas para o embelezamento das cidades, mas também para a organização do território, ou melhor, da propriedade urbana, servindo como núcleo essencial da política urbana nacional, pois a qualquer tempo, a propriedade urbana deve servir ao bem-estar da sociedade, incluindo a sua segurança e equilíbrio ambiental. A política urbana, de qualquer modo, é a junção de todos os elementos capazes de propiciar uma melhor e mais organizada ocupação dos espaços, pelo menos, habitáveis.

Através das previsões gerais da lei 10.257/01, em seu artigo 2º[1] que os legisladores e administradores públicos municipais têm a diretriz necessária para atingir

[1] 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;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

os fins da política urbana sustentável, além de evitar praticar ações que contradizem os preceitos da função social da cidade e da propriedade urbana. Tais diretrizes são um conjunto de princípios a serem seguidos pelo município, servindo como utilitário fundamental para promover o desenvolvimento sustentável e com qualidade para todos que moram nas cidades, tanto no presente, quanto no futuro.

A moradia está entre o aspecto urbanístico e a centralização populacional. Em torno disso, sobressaem enormes problemas, como a deterioração do ambiente e a "desordem" social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene, saneamento básico, problemas diretamente relacionados com a transformação da paisagem urbana.

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.

XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados.

Hely Lopes Meirelles define urbanismo como sendo "um conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade" (2014, p. 533). Assim, o direito urbanístico surgiu para organizar o solo urbano e o urbanizável, ou seja, ordenar as cidades e as áreas rurais.

Enquanto espaço de exercício das atividades humanas, as cidades refletem a própria materialização do direito a uma vida com dignidade, devendo oferecer aos indivíduos estruturas capazes de garantir o desenvolvimento pleno das capacidades humanas. Sendo assim, o diálogo entre os indivíduos enquanto atores sociais responsáveis pela cidade mostram-se primordial na consecução das políticas públicas essenciais à pessoa humana.

Aliado à participação popular na gestão do meio ambiente urbano, o planejamento da atuação estatal apresenta-se como um importante mecanismo de aprimoramento e eficiência da atividade exercida pela Administração Pública, tornando-se essencial uma gestão participativa planejada capaz de atender verdadeiramente aos anseios básicos da população que diga respeito à garantia de uma vida com dignidade.

Neste sentido, é necessário o diálogo entre as partes (Estado e indivíduo) buscando melhorias no espaço urbano. Assim, Habbermas (1997, p. 20) defende o diálogo entre os sujeitos que, o que torna a razão comunicativa possível é o *medium* linguístico, através do qual as interações se interligam e as formas de vida se estruturam. Assim, o diálogo apresenta-se como uma forma de conhecimento, pautado na conversa entre os sujeitos na busca pelo entendimento mútuo.

Ao se falar em planejamento das políticas públicas há de se destacar a indispensabilidade de uma atuação estatal eficiente, capaz de direcionar o aparelho estatal na construção de uma cidade integradora e ambientalmente sustentável.

D'Ambrosio (2013, p. 64) afirma,

> Com efeito, a atividade urbanística tem natureza essencialmente pública, e, para ser exercida, depende de prerrogativas que só o Estado tem. Essas prerrogativas são imprescindíveis para a execução de um planejamento urbano mais amplo, que deve envolver a exigência de cumprimento da função social da propriedade e das funções sociais da cidade, as intervenções na propriedade privada, a criação de zonas especiais e a implementação de operações urbanas consorciadas, entre outras medidas.

Para efetividade do direito à moradia são necessários esforços, tanto dos governantes, quanto da sociedade civil. Trabalho em conjunto de todos os entes federativos: União, Estados e Municípios.

A Carta Magna de 1988 reservou um capitulo à política urbana, que dentro do regime de competências federativo destinou aos Municípios o dever de promover o ordenamento territorial e o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Neste sentido, os municípios possuem a competência mais relevante no direito urbanístico, que é a edição do Plano Diretor, principal instrumento de política urbana para uma adequada organização do território, prevendo planejamento para alcançar objetivos impostos pela Constituição. Através da criação de políticas públicas locais é que os municípios conseguem concretizar a função de organização da cidade.

As diretrizes gerais e os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade formam normas que permitem o racional aproveitamento do solo urbano, com planejamento e regularização do uso da terra. Deu à propriedade e aos espaços urbanos uma função socioambiental, visando melhoria da qualidade do meio ambiente urbano.

Alguns instrumentos previstos no Estatuto da Cidade podem contribuir para a efetivação do direito à moradia, como o direito de superfície, o direito de preempção, o instrumento da outorga onerosa do direito de construir, a operação urbana consorciada, bem como o usucapião coletivo.

Buscando a concretização do direito à moradia, é fundamental que o Estado adote todas as medidas necessárias, em especial no que tange à elaboração e execução de políticas públicas e ao aperfeiçoamento legislativo.

3 USUCAPIÃO COLETIVO COMO FORMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Um dos problemas encontrados nas cidades brasileiras urbanizadas, especialmente nas grandes cidades, são as ocupações irregulares. Estas surgem com a justificativa de que grande parte da população que se encontra nestas ocupações é de baixa renda e não possui condições financeiras de adquirir habitações “formais”. Esses

locais, na grande maioria, não possuem serviços básicos como energia elétrica, distribuição de água, saneamento, segurança, creches, postos de saúde, dentre outros. Muitas dessas habitações estão localizadas em áreas de risco à vida de seus habitantes, por se situarem em encostas de morros sujeitas a deslizamentos, ou beira de córregos, sujeitos a enchentes.

A moradia irregular é considerada aquela onde os residentes de determinado lugar não possuem moradia digna, segurança adequada e nem garantia de sua propriedade.

A regularização fundiária é uma das diretrizes da política urbana, conforme o Estatuto da Cidade, no artigo 2º, inciso XIV, que preceitua a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais."

Importante ressalta que, quanto ao processo de regularização fundiária há duas espécies: a regularização fundiária de interesse social, que é voltada aos assentamentos irregulares, ocupados preponderantemente por população de baixa renda; e a regularização fundiária de interesse específico, que abrange todas as outras que não se enquadram na categoria de interesse social, por vezes se dá por pessoas que tem poder aquisitivo, que constroem casas em áreas que não admitem o registro por inúmeros fatores. Neste artigo o enfoque é a regularização fundiária de interesse social, já que ligada à população de baixa renda e ao direito à moradia.

A Constituição Federal, bem como o Estatuto da Cidade, preveem a modalidade de usucapião coletivo como forma de regularização fundiária e urbanização das ocupações irregulares urbanas brasileiras. O usucapião é denominado como forma de aquisição da propriedade pelo decurso do tempo, com observância da lei.

A regularização fundiária é o processo pelo qual se adoram medidas sociais, urbanísticas e jurídicas para fazer com que as propriedades irregulares se tornem legais, com observância aos parâmetros da legislação. É possível perceber que uma das grandes causas desse problema social foi o acelerado e descontrolado processo de urbanização no Brasil, que se deu com o êxodo de grande parte da população rural, que deslocou sua

moradia aos centros urbanos com o objetivo de melhores condições de vida e de trabalho, sem que houvesse por parte do Estado planejamento para enfrentar a realidade. (SANTIN e COMIRAN, 2018, p. 1596)

A lei 10.257/01 - Estatuto da Cidade - dispõe que as áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupada por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada um dos possuidores, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

As ocupações irregulares são núcleos habitacionais caracterizadas por não terem serviços públicos essenciais e não serem dotados de planejamento. Não se tem terrenos individualmente identificados, as construções são precárias e não há ruas, mas vielas. Assim, o espaço passível de regularização fundiária não pode ser determinado, não podendo ser, portanto, objeto de usucapião individual, por não se tratar de terreno.

É competência comum da União, dos Estados, do Distrito federal e dos municípios promover programas de moradias e melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico à população, conforme determinado pela Constituição Federal. Neste sentido, é fundamental que ocorra a regularização fundiária de áreas urbanas que abrigam pessoas financeiramente hipossuficientes.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 54), a regularização fundiária,

> [...] consiste na conversão, em situação jurídica, de situações meramente de fato pertinentes à posse e ao uso de imóveis. Trata-se do reconhecimento de que algumas comunidades já sedimentaram o uso do solo e a ocupação de benfeitorias de tal maneira que se torna praticamente inviável qualquer alteração nesse estado de coisas.

Nesse contexto, o legislador criou o instituto do usucapião coletivo, visando disponibilizar um instrumento que permitisse a regularização fundiária e a urbanização de toda a área de uma só vez.

Assim, diante da dificuldade do estado em lidar com os aglomerados urbanos, o usucapião coletivo torna-se um instrumento de política urbana.

O Estatuto da Cidade foi criado com o objetivo de fazer concreta a norma constitucional da política de desenvolvimento urbano, executada pelo município, conforme diretrizes fixadas em lei, visando o desenvolvimento da cidade e bem estar dos habitantes.

O fundamento do usucapião coletivo está nos artigos 182[2] e 183[3] da Constituição Federal de 1988 e artigos 9 a 13 da lei 10.257/2001. Tais dispositivos dispõem sobre a política urbana, ordena o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, além de garantir o bem estar de seus habitantes e prevê o usucapião especial urbano.

O usucapião coletivo tem o objetivo de tornar possível a regularização fundiária das ocupações irregulares urbanas brasileiras, bem como sua urbanização. Ocupações irregulares são os núcleos habitacionais caracterizados por não terem planejamento ou serviços públicos essenciais.

É característica das ocupações irregulares os terrenos não serem individualmente identificados, pois esse pressupõe espaço imóvel com divisas certas e em condições mínimas de urbanização. No caso dos núcleos habitacionais em questão, existe espaços que não seriam passíveis de regularização pela via do usucapião individual, por não se tratar de terreno.

Assim, quando da criação do usucapião coletivo, o legislador pretendeu disponibilizar um instrumento que permitisse a regularização fundiária e a urbanização de toda área conjuntamente. Ou seja, diante da dificuldade do Estado em lidar com os aglomerados urbanos, o usucapião coletivo poderá se transformar em um importante instrumento da política urbana, principalmente porque transfere a iniciativa de regularização aos próprios ocupantes de tais áreas.

Essa modalidade de usucapião é embasada pelos objetivos da norma constitucional, tendo como pressuposto o desenvolvimento da função social da cidade, ao bem-estar dos seus habitantes e ao meio ambiente.

---

[2] Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.

[3] Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta 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.

> A modalidade do usucapião especial urbano coletivo é conduzida pelos objetivos da norma constitucional, devendo servir ao desenvolvimento da função social da cidade, ao bem-estar de seus habitantes e ao meio ambiente. Tida pela doutrina como uma inovação notável, marcante e revolucionária, não deixa de ser um dos instrumentos encontrados pelo legislador para promover a efetivação de valores constitucionais, tendo como finalidade mor a regularização e urbanização fundiária das favelas urbanas; ou seja, dos núcleos habitacionais caracterizados por não terem planejamento e serviços públicos básicos. (OLIVEIRA, 2014, p. 64)

Trata-se de um instrumento encontrado pelo legislador para promover a efetivação de valores constitucionais, tendo como finalidade precípua a regularização fundiária e urbanização das ocupações irregulares, ou seja, dos núcleos habitacionais desprovidos de planejamento e serviços públicos básicos.

Com relação aos núcleos habitacionais, não há delimitação certa de espaço para ser possível a regularização pela via do usucapião individual, por não se tratar de terreno. Assim, o Estatuto da Cidade através do usucapião especial pretende corrigir a distorção jurídica do artigo 183 da Constituição Federal. O possuidor de uma habitação precária tem o direito subjetivo material de obter a declaração de propriedade do espaço que ocupa, desde que cumpra os requisitos exigidos pela lei. Devido à dificuldade em descrever o imóvel, estabelecer frente para a via pública, marcar com precisão e segurança a área ocupada, o usucapião coletivo tornou-se um instrumento viável na concretização do direito de propriedade.

Destarte, ao ser criada a modalidade de usucapião especial coletivo, pretendeu disponibilizar um instrumento que permitisse a urbanização e regularização fundiária de toda área de uma só vez, sendo considerado o núcleo habitacional desorganizado como uma única unidade.

Portanto, o usucapião especial coletivo tornou-se um importante instrumento jurídico na busca da concretização do direito humano fundamental à moradia digna pelo Poder Público, vez que transforma habitações irregulares em habitações regulares, com propriedade reconhecida pelo Estado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é um marco na mudança de um modelo de Estado Autoritário para o Estado Democrático de Direito, pois instituiu vários direitos sociais. Com o aumento de direitos e as mudanças sociais, surgiu à necessidade de tornar os mandamentos constitucionais efetivos.

Para ter uma vida digna, o homem necessita, além de outros elementos, se desenvolver em um ambiente sadio e de uma moradia equilibrada.

Esse direito fundamental tem ganhado relevância nas discussões jurídicas e sociais, devido ao alto índice do déficit habitacional nas cidades, da urbanização acelerada e desordenada, da irregularidade fundiária e da dificuldade de acesso à moradia digna para os indivíduos mais pobres da sociedade.

A segregação urbana é percebida na concentração da população de baixa renda em regiões desvalorizadas e periféricas, onde não se verifica a presença de uma infraestrutura adequada às necessidades dos habitantes. Assim, o que caracteriza a periferia é a ausência das condições básicas de urbanidade e de inserção efetiva à cidade.

Um dos efeitos da exclusão social e do desnível de renda entre as famílias brasileiras é o déficit habitacional e a moradia precária em áreas de risco. O direito à moradia possibilita a conquista da dignidade da pessoa humana, por isso deve ser garantido a todas as pessoas.

As moradias irregulares se multiplicam em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, desprovidas de infraestrutura, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanização.

A presença dos assentamentos irregulares inseridos na cidade demonstra a exclusão territorial que bloqueia o acesso das camadas mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem.

Assim, cabe ao Poder Público efetuar medidas que vise a melhoria das condições de moradia às pessoas que moram nas ocupações irregulares, garantindo direitos humanos e fundamentais previstos na Carta Magna.

Nesse contexto é de suma importância que os municípios promovam um conjunto de políticas públicas e programas integrados que visam diminuir a informalidade urbana. Um projeto de desenvolvimento do país, pautado pela inclusão social e ampliação da cidadania não pode prescindir de um projeto de inclusão territorial das minorias, que garanta melhoria imediata das condições urbanas de vida dos mais

pobres, como também a construção de um modelo mais includente e democrático de cidade para o futuro.

No momento em que a cidade seguir o seu desenvolvimento de forma adequada e organizada, garantindo o que consta no seu Plano Diretor, ela atenderá à sua função social e ambiental, bem como possibilitará uma vida mais digna a todos os seus habitantes, não apenas aqueles que vivem na "cidade formal". Nesse aspecto, os princípios previstos no Estatuto das Cidades servem como orientação para a concretização da função social da cidade e da propriedade urbana.

Dessa forma, o usucapião coletivo pode ser uma alternativa efetiva como forma de regularização fundiária das ocupações irregulares, bem como uma urbanização eficiente que garanta aos moradores de aglomerados urbanos irregulares melhores condições de vida, moradia digna.

A previsão do usucapião especial pelo Estatuto da Cidade foi um importante avanço, pois possibilita aos moradores das áreas de ocupação irregulares mecanismo de regularização fundiária, garantindo a todos a parcela respectiva do terreno, além da urbanização.

Assim, pertinente salientar que o instituto do usucapião especial urbano coletivo preencheu lacuna do sistema jurídico brasileiro, que impossibilitava a aplicação do direito criado pelo artigo 183 da Carta Magna a núcleos habitacionais irregulares e favelas. Neste caso o legislador foi ambicioso ao garantir não somente a regularização fundiária, mas também a urbanização da gleba.

Pertinente ressaltar que as políticas públicas de regularização fundiária não devem ser criadas e implementadas de forma isolada, mas em conjunto com outras políticas públicas complementares.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo. Malheiros, 2008.

ALFONSIN, Betânia, e FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**. Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

BACELETE, Graziella Guerra. **Direito à moradia: regularização fundiária das favelas**. Revista UCSC. Ano 10, n. 16, p.69-83, jan/jun. 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. Belo Horizonte, Fórum, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição, de 05 de outubro de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 jun. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CIDADE. Estatuto (2001). Estatuto da Cidade, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade de 2001. Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/leis_2001/L10257.htm> Acesso em: 18 jun. 2018.

D'AMBRÓSIO, Daniela. **O direito fundamental à moradia digna**. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2013. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/6279/1/Daniela%20D%20Ambrosio.pdf> Acesso em: 14 jun. 2018.

FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. **As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/17**. Revista de Direito da Cidade, n. 3, p. 1449-1482, 2018. Disponível em: < http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32040/26007> Acesso em: 17 jun. 2018

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade**. Vol I. 2 ed. Tradução de Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LIRA, Ricardo Pereira. **Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária**. Revista de Direito da Cidade, n. 1, p. 261-276, 2006. Disponível em: <

file:///D:/BACKUP%2004-10-2017/USUARIO/Downloads/10493-36116-1-SM.pdf> Acesso em: 20 jun. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17a ed. São Paulo. Malheiros, 2014

OLIVEIRA, Flavia Bernardes. **Direit Fundamental à moradia constitucionalizado e sua efetivação patrimonialista sobre áreas ocupadas.** Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade FUMEC. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/pdmd/article/view/5090/2629> Acesso em: 16 jun. 2018.

OLIVEIRA, Guilherme Abreu Lima de. **A real aplicabilidade prática do usucapião especial urbano coletivo**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade FUMEC. Belo Horizonte, 2014. Disponível em:< http://www.fumec.br/revistas/pdmd/article/viewFile/4838/2466> Acesso em: 17 jun. 2018

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. **Direito urbanístico e Regularização Fundiária**. Revista de Direito da Cidade, n. 3, p. 1595-1621, 2018. Disponível em: <file:///D:/BACKUP%2004-10-2017/USUARIO/Downloads/32734-122581-1-PB.pdf > Acesso em: 20 jul. 2018

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 8. ed., rev., e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5ª ed. São Paulo. Malheiros, 2008.