

VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

DEISE MARCELINO DA SILVA

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

VALMIR CÉSAR POZZETTI

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

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

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

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Deise Marcelino Da Silva; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valmir César Pozzetti – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-751-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do VI Encontro Virtual do CONPEDI, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, como área disciplinar na produção acadêmica com representatividade de diversos Programas de Pós-Graduação do país. Os trabalhos apresentados enriqueceram e trouxeram avanços tecnológicos e humanísticos no âmbito de novas possibilidades de acessibilidade do espaço urbano de forma mais justa e equitativa. Dentro deste contexto, no Grupo de Trabalho - Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I, constatou-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala virtual.

O tema do VI Encontro Virtual do CONPEDI contou com apresentações que abordaram diferentes temáticas relativas a assuntos que apresentaram problemáticas e sugestões de crescimento humano, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida no âmbito da promoção das cidades. Dentro deste contexto, o presente relatório faz destaque aos trabalhos apresentados no dia 24 de junho de 2023, no GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, coordenado pelos professores doutores Deise Marcelino da Silva (Escola de Direito da Faculdade Londrina), Rosângela Lunardelli Cavallazzi (UFRJ e PUC Rio) e Valmir César Pozzetti (UEA/UFAM). Assim, a obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento. Os temas apresentados são instigantes e constituem significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-Graduação em Direito, reunidos no CONPEDI.

Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição que compuseram o primeiro bloco de exposições. Os autores Bruno Soeiro Vieira, Larissa Lima Dias e Ozana Souza Moraes apresentaram o trabalho intitulado “A (IN) EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR DO PLANEJAMENTO URBANO: UM ESTUDO DE CASO” fazendo uma análise da Gênese da Democracia participativa que foi abarcada pelo Estatuto da Cidade de Belém/PA, onde foram estabelecidos princípios, diretrizes e instrumentos a serem aplicados na política urbana, sobretudo, em relação aos instrumentos de participação popular, em processos como os de elaboração e revisão de planos diretores municipais. Já as autoras Celyne da Fonseca Soares e Daniella Maria Dos Santos Dias, apresentaram o trabalho intitulado “A (IN)VISIBILIDADE DO DIREITO QUILOMBOLA E A DEMOCRACIA”, destacando a necessidade de se garantir o direito dos povos quilombolas ao território, respeitando seus elementos étnico-raciais de forma a efetivar a justiça de reconhecimento e

redistribuição de terras, como mecanismo de tornar visível esse grupo vulnerabilizado. Já a pesquisa intitulada “A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FERRAMENTA NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES INTELIGENTES NO BRASIL”, de autoria de Clovis Demarchi, Elaine Cristina Maieski, analisou em que medida a viabilização de cidades inteligentes alinhadas ao desenvolvimento urbano sustentável contribuem na redução da desigualdade, assegurando, a todas as pessoas, direitos e acesso igualitário aos benefícios e oportunidades que as cidades podem oferecer, tendo como ponto de partida a definição de Cidades inteligentes, definindo-as como meio para aprimorar a eficiência dos serviços urbanos, o seu aspecto colaborativo entre os múltiplos atores sociais na solução de problemas das cidades. Por outro lado, a autora Luiza Christina Mendo Schulz ao apresentar o trabalho intitulado “A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO FORMA DE ASSEGURAR O DIREITO À MORADIA E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE“, analisou a regularização fundiária como forma de se assegurar o direito à moradia e a função social da propriedade, destacando a necessidade de se cumprir as diretrizes do direito à propriedade privada estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB /1988). Já na pesquisa científica “A SOCIEDADE GLOBAL E AS CIDADES INTELIGENTES: NOVOS PARADIGMAS ORGANIZACIONAIS PARA UMA DEMOCRACIA DIGITAL NO ESPAÇO URBANO” os autores Ana Maria Foguesatto, Rafael Soccol Sobreiro e Elenise Felzke Schonardie destacam a importância de se construir uma sociedade global através das cidades inteligentes como fenômeno social e urbanístico da atualidade, analisando o fenômeno da globalização, a reconfiguração de territórios urbanos, nos quais o desenvolvimento através do uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs), passou a determinar novas formas de relações urbanas. Seguindo uma linha de raciocínio humanístico, o trabalho intitulado “ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL”, dos autores Paulo Afonso Cavichioli Carmona, Marcos André Alamy, analisaram a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, chamada de Novo Marco Legal do Saneamento, que fixou meta de universalização do acesso à água potável e à coleta e tratamento de esgoto para o ano de 2033, e destacaram a importância primordial do envolvendo a participação dos entes federativos. Buscando integrar o espaço urbano a uma “vida feliz dos cidadãos”, os autores Émilien Vilas Boas Reis, Stephanie Rodrigues Venâncio e Edmilson de Jesus Ferreira defenderam o trabalho “CIDADE: ESPAÇO DE DIÁLOGO E DESENVOLVIMENTO HUMANO”, onde destacaram a necessidade de se construir uma sociedade integradora, na implantação de políticas públicas eficazes na garantia do bem-estar de todos, com a participação ativa e informada da população. Na continuidade de raciocínios conexos, a autora Luciana Cristina de Souza, apresentou seu trabalho intitulado “COMPROMISSO DOS GESTORES PÚBLICOS NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES INTELIGENTES INCLUSIVAS”, onde faz destaques sobre os objetivos propostos pela NBR ISO nº 37.122, os quais devem ser cumpridos pelos Municípios brasileiros que

pretendam requerer a certificação de cidades inteligentes, considerando a necessidade de se realizar um planejamento urbano tecnológico, sem exclusão, com o objetivo de atender à normativa da ISO nº 37.122 e a certificação das cidades brasileiras, como smart city. Já os autores Valmir César Pozzetti, Samuel Hebron e Afrânio da Silva Ribeiro Junior defenderam o original trabalho com o título “DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO: IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL DOS BENS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE MANAUS/AM”, buscando investigar a contribuição do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de Manaus/AM (REURBS) - instituído pela Lei Municipal nº 2.492/19 - para a dinâmica de efetivação e melhoria dos núcleos urbanos consolidados nas áreas públicas no município, sob a ótica da sustentabilidade ambiental.

No segundo bloco foram apresentados nove trabalhos, conforme se segue: “DESAFIOS DA GESTÃO URBANA PARTICIPATIVA PARA A EFICÁCIA SOCIOAMBIENTAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS”, das autoras Berenice Miranda Batista, Laíza Bezerra Maciel e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro. Nessa apresentação, tratou-se da necessidade de utilização de instrumentos que possibilitem o acesso à informação para a construção de uma política urbana e o alcance do ambiente ecologicamente equilibrado; “DIREITO À CIDADE E A POLÍTICA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO URBANÍSTICO”, das autoras Laira Lobão Villas e Arianne Brito Cal Athias. O assunto desse trabalho é o direito fundamental humano ao desenvolvimento e a política pública regulatória urbanística como referenciais teórico-práticas para a recriação de cidades dirigidas às pessoas e com vistas à compatibilizar a atividade econômica e a inclusão social; “DIREITO À MORADIA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O AGRAVAMENTO DO CENÁRIO HABITACIONAL BRASILEIRO A PARTIR DAS MUDANÇAS NO CLIMA E AS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS A ESSA PROBLEMÁTICA”, das autoras Sabrina Lehnen Stoll, Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie. Analisou-se, nesse trabalho, o direito humano e fundamental à moradia a partir do recorte das mudanças climáticas e da situação de vulnerabilidade que o fenômeno gera à sociedade. “MULHERES NEGRAS, VIDA URBANA E A DISCRIMINAÇÃO SOCIOESPACIAL NA CIDADE DE BELÉM-PA”, das autoras Larissa Costa Oliveira Lima, Celyne da Fonseca Soares e Luanna Tomaz de Souza. O texto contempla o estudo que avaliou em que medida as mulheres negras da periferia de Belém/PA, acabam enfrentando um cenário de exclusão e violação de seus direitos de acesso à cidade. “DIREITO À MORADIA: ENTRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O BIOCENTRISMO” da autora Kárisma Martins Araújo. Aqui, buscou-se compreender a relação dos direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir de sua incidência nos casos que envolvem áreas de proteção permanente, considerando ainda as decisões do judiciário quando do conflito desses direitos

fundamentais. “DIVERSIDADE E SMART CITIES: A NEURODIVERSIDADE SOB NOVAS PERSPECTIVAS”, autoria de Fabrício Diego Vieira. A pesquisa apresentada abordou a situação da neurodiversidade no contexto das cidades inteligentes, lançando luzes sobre a inserção de pessoas com neuroatipicidade e com diversidade física, considerando ainda, o uso de tais termos por serem mais apropriados para designar esse público. “ECO-APARTHEID: A SEGREGAÇÃO SOCIOAMBIENTAL NA ORLA ATLÂNTICA DA CIDADE DE SALVADOR-BAHIA” de Silvine Ferreira de Jesus e Tagore Trajano De Almeida Silva. Esse estudo foi delimitado no espaço e no tempo ao identificar a segregação socioambiental na capital baiana impondo as desigualdades que ora afetam o bem-estar de todos. Os dois últimos títulos são de autoria da Mayara Rayssa da Silva Rolim. “ENTENDENDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA À LUZ DA LEI FEDERAL N. 13.465/2017” e “ENTENDENDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: FERRAMENTA CHAVE PARA O ACESSO À CIDADE” contemplam um antigo problema no Brasil. A irregularidade fundiária precisa ser enfrentada para se pensar na construção de cidades justas e democráticas.

O terceiro bloco reuniu trabalhos com temas atuais e importantes estudo de casos-referência. O primeiro da autoria de Paulo Afonso Cavichioli Carmona com o título FUNDAMENTOS DO CONCEITO E DA AUTONOMIA DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO destacou a natureza interdisciplinar da área a partir do art. 182 da Constituição Federal com o estudo de conceitos atinentes a matéria. A pesquisa sobre MULHERES NEGRAS, VIDA URBANA E A DISCRIMINAÇÃO SOCIOESPACIAL NA CIDADE DE BELÉM-PA, com a autoria de Larissa Costa Oliveira Lima , Celyne da Fonseca Soares , Luanna Tomaz de Souza visibiliza a discriminação socioespacial das mulheres negras na vida urbana a luz do direito fundamental, com recorte espacial da cidade de Belém do Para. Também com o recorte temático da discriminação no espaço urbano o trabalho de Warley França Santa Bárbara aborda O DIREITO À CIDADE E O PARADIGMA DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL ressaltando a acessibilidade em contextos de mobilidade urbana, comerciais e trabalhistas relacionando com a insegurança em regiões específicas da cidade. O título ORÇAMENTO PÚBLICO INSENSÍVEL À POLÍTICA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO EM BELÉM-PA: UM ESTUDO DE CASO registra o estudo dos pesquisadores Bruno Soeiro Vieira, Alfredo de Oliveira Almeida, Iracema De Lourdes Teixeira Vieira. Concentram no direito ao transporte público a observação da dinâmica da mobilidade urbana municipal. O Direito à Cidade é considerado um pressuposto político-filosófico importante para a garantia de cidadania e uma vivência digna e democrática na urbe. Juliana Coelho dos Santos, Daniella Maria Dos Santos Dias destacam o tema OS FINS JUSTIFICAM OS MEIOS (?): AS CRÍTICAS DE RAWLS AO UTILITARISMO NO CONTEXTO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA. A questão central constitui

o direito 'a moradia. Adotam as críticas de Rawls e defendem a locação social como política pública e importante instrumento capaz de tornar a política de habitação social no Brasil mais inclusiva. O importante tema do Planejamento Urbanos é tratado no texto dos autores Warley França Santa Bárbara e José Claudio Junqueira Ribeiro. PLANEJAMENTO URBANO E OCUPAÇÕES IRREGULARES NO CONTEXTO BRASILEIRO: A DEMARCAÇÃO DAS ZEIS COMO ALTERNATIVA À IRREGULARIDADE. A abordagem prioriza a adoção das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em especial aos assentamentos e ocupações irregulares. Nesse sentido, a utilização das ZEIS se trata de uma das principais ferramentas encontradas na legislação para a habitação digna seja garantida. A questão da imigração foi objeto de análise dos autores Claudia Marilia França Lima Marques, Marco Antonio Compassi Brun, Tamara Cossetim Cichorski. O trabalho com o título POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À CIDADE: UMA ANÁLISE DA INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES VENEZUELANOS NO BRASIL. O estudo percorre os conceitos que integram o direito à cidade e traz informações acerca da falta de acesso dos venezuelanos. Por fim, a pesquisa reflete acerca da necessidade de criação de políticas públicas para garantir o acesso à cidade aos venezuelanos. O Município de Parauapebas no Pará será o caso referência do trabalho de Ana Luísa Santos Rocha e Luly Rodrigues Da Cunha Fischer. REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO DE OCUPANTES DE ÁREAS PÚBLICAS EM RAZÃO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA FINANCIADOS PELO BID: SOLUÇÕES JURÍDICAS E A REGULAMENTAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS/PA PARA AS OBRAS DO PROSAP. Importante registrar a abordagem metodológica. Trata-se de uma pesquisa de vertente empírica, do tipo pesquisa-ação, com coleta de dados em fontes documentais descritos e analisados no âmbito de uma estratégia de revisão narrativa. As reflexões alcançam as soluções regulamentadas no Decreto Municipal nº. 1.416, de 18 de junho de 2021. TECNOLOGIAS NO ENTORNO DA SUSTENTABILIDADE, DA DIVERSIDADE E DO MELHOR USO E APROVEITAMENTO DE RECURSOS: POSSIBILIDADES EM SMART CITIES E CIDADES BRASILEIRAS, constituiu o título do trabalho de Fabrício Diego Vieira. Abraça as perspectivas em âmbito social, direito inclusão e diversidades humanas. Destaco entre as metas as perspectivas contemporâneas no entorno de inclusão de pessoas via contexto das cidades inteligentes, seja através da tecnologia, seja através do direito e acessibilidade a meios e recursos. Os autores Nelson Vicente Portela Pellegrino e Tagore Trajano De Almeida Silva fecham as apresentações com o tema UM ESTUDO DE CASO SOBRE O FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO PARA RECUPERAÇÃO E REVITALIZAÇÃO DO CENTRO ANTIGO DE SALVADOR E A POSSÍVEL GENTRIFICAÇÃO DO ESPAÇO URBANO (2012-2014). Importante destacar este outro caso referência que situa o estudo no recorte espacial do centro antigo de Salvador. Ressaltam a dimensão da função social da cidade e registram o risco de aprofundamento de

gentrificação no espaço urbano e de racismo ambiental com a população negra e mais pobre.

A compreensão dos trabalhos apresentados no GT denota que cidades sustentáveis, direito à cidade, direito à moradia, participação popular, vulnerabilidade e habitação irregular constituem algumas palavras-chave comuns aos trabalhos desenvolvidos. Nesse bloco, a coordenação do GT comentou sobre o papel de exercício da cidadania na sociedade da era digital. As apresentações abordaram temas atuais e a relação dos conceitos jurídicos com casos concretos vividos no ambiente das cidades brasileiras constituindo relevante contribuição para as reflexões acadêmicas.

Com a certeza de que esta publicação fornece importantes instrumentos para que pesquisadores e aplicadores do Direito somem aos seus conhecimentos conteúdos enriquecedores, os organizadores desta obra prestam sua homenagem e agradecimento a todos que contribuíram para esta louvável iniciativa do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e, em especial, a todos os autores que participaram da presente coletânea.

25 de junho de 2023.

Profa. Dra. Deise Marcelino da Silva - Escola de Direito da Faculdades Londrina

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi -UFRJ / PUC -Rio

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti - UFAM/UEA

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO FORMA DE ASSEGURAR O DIREITO À MORADIA E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

LAND REGULARIZATION AS A WAY TO ENSURE THE RIGHT TO HOUSING AND THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY

Luiza Christina Mendo Schulz ¹

Resumo

O presente estudo objetiva discutir a regularização fundiária como forma de assegurar o direito à moradia e a função social da propriedade e expõe sobre o tratamento dado à propriedade privada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). Para tanto, diferencia direito de posse de propriedade e discute o direito ao acesso a uma moradia digna e regularizada. Como metodologia, emprega a revisão de literatura em doutrinas e legislações que discutem o tema. Da análise realizada, observou-se que, na forma como veio positivada pela lei 13.465/17, a regularização fundiária pode não alcançar com a eficiência almejada os fins para os quais se propôs, tendo em vista vários obstáculos, como a falta de implementação efetiva de políticas públicas pelos governos locais. No entanto, sabe-se que o direito está sempre em construção, a partir de estudos e deliberações no âmbito nacional e internacional. Nessa linha, as normas devem ser implementadas e constantemente repensadas, como um instrumento para efetivação do direito à moradia digna. Nesses termos, é de extrema importância o fortalecimento do direito à moradia democrática, justa, equitativa e sustentável, de modo a assegurar a todos o pleno exercício de direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos.

Palavras-chave: Propriedade, Posse, Regularização fundiária, Direito à moradia, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

This study aims to discuss land regularization to ensure the right to housing and the social function of property; expounds on the treatment given to private property in the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil (CRFB/1988). To do so, it differentiates right of ownership from property; discusses the right to access decent and regular housing; and, finally, seeks to know the real rights limited in the right to housing. As a methodology, it employs a literature review on doctrines and legislation that discuss the subject under analysis, allowing to conclude that in the way in which it was positivized by Law 13.465/17, land regularization may not achieve with the desired efficiency the purposes for which it was proposed. However, it is known that the law is always under construction, based on studies and deliberations at the national and international level. In this line, the norms must be implemented and constantly rethought, as an instrument for the realization of the right to

¹ Bacharel em direito - UFMS. Mestranda em Desenvolvimento Local - UCDB

decent housing. In these terms, it is extremely important to strengthen the right to democratic, fair, equitable and sustainable housing, in order to ensure that everyone fully enjoys economic, social, cultural, civil and political rights.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Property, Possession, Land regularization, Right to housing, Public policy

1 INTRODUÇÃO

A urbanização, no modo de produção capitalista no país, aumentou a dificuldade do acesso à habitação. Uma resposta comum para esses problemas de onde e como morar foi a formação de favelas e ocupações irregulares nas cidades brasileiras. Essa alternativa encontrada pela população que não tem rendimento suficiente para comprar ou alugar uma casa nas áreas consideradas legais da cidade acabou se tornando uma dinâmica comum na escala nacional.

Assim, elegeu-se como problema dessa pesquisa: a evolução da legislação, no que tange à regularização fundiária veio acompanhada de procedimentos que asseguram a habitabilidade e a segurança, ou trata-se tão-somente da legitimação da precariedade?

Esta pesquisa objetiva discutir a regularização fundiária como forma de assegurar o direito à moradia e a função social da propriedade.

No que concerne à metodologia, a pesquisa valeu-se de levantamento bibliográfico, leituras e discussões acerca da novel legislação fundiária (Lei nº 13.465/2017); do papel do Estado na elaboração e implantação de políticas públicas habitacionais, buscando compreendê-las no contexto do processo de desenvolvimento econômico brasileiro; sobre a dinâmica da produção da cidade e sua interferência na questão da moradia; e acerca dos problemas vivenciados por moradores de comunidades carentes.

2 DIREITO DE POSSE E PROPRIEDADE

Se a propriedade é vista como a figura principal do Direito das Coisas, o centro ao redor do qual gravitam os direitos reais, a posse desempenha papel talvez mais importante. Ela é que assegura a efetiva utilização socioeconômica da coisa, possibilidade nem sempre presente na propriedade. O funcionamento social, econômico e ambiental das coisas é medido pela posse que sobre elas se tem, ou seja, na relação entre a pessoa e o bem (MONTEIRO, 2013).

Na verdade, se a propriedade, segundo consenso universal, deve ter uma função socioeconômica, a posse é que servirá de parâmetro para aferi-la. E, não fosse por isso, a posse, nos casos em que está totalmente desvinculada da propriedade, tem também uma função socioeconômica (MARQUESI, 2019).

Os direitos reais são sujeições de coisas a pessoas. O percurso histórico da posse revela que o Direito vem reconhecendo, desde os romanos, várias formas de sujeição de coisas a pessoas. No direito contemporâneo, essas formas são as seguintes: “a) propriedade e seus desmembramentos (servidões, usufruto etc); b) posse; c) detenção e d) permissão ou tolerância”

(GOMES, 2010, p. 48). No Código Civil (CC), são elas encontradas nos arts. 1.228, 1.196, 1.198 e 1.208. Conceituar a posse só será possível diferenciando-a dessas figuras.

A propriedade é sempre um direito, porque pressupõe um título de aquisição legalmente reconhecido. Por título se há de entender as causas previstas em lei, as quais repousam nos arts. 1.238 e seguintes do CC. Para saber se alguém é proprietário, vai-se indagar da causa por força da qual ele tem o poder sobre o bem. Se a causa estiver prevista como forma de aquisição de propriedade, então o sujeito será tido como proprietário (GOMES, 2010). Torna-se proprietário, por exemplo, quem compra, troca, recebe em doação ou usucape o bem.

A posse, a seu turno, não exige título ou causa específica de aquisição, pois sua origem está num fato, na sujeição da coisa a uma pessoa. Quem tem poder sobre uma coisa, controlando-a e aproveitando-lhe as utilidades, é possuidor, ainda que tal poder se apresente de má-fé (GOMES, 2010). No âmbito da posse, a investigação da causa ou título só tem importância na determinação dos seus efeitos materiais e interditais.

Por isso não se nega ao esbulhador, que tem a coisa ou a terra sob seu poder de fato, a condição de possuidor. Ele tem posse, porque sujeita coisas e delas retira utilidades (MONTEIRO, 2013). É o que basta para ser possuidor. Saber se a posse é justa ou injusta, de boa-fé ou de má-fé, são questões que estão fora de seu conceito.

Enquanto a propriedade pressupõe título, a posse se perfaz sem ele. Isso não quer dizer que a posse não possa ser titulada, mas apenas que o título não entra em seu conceito. Assim, para ser proprietário não é preciso ser possuidor e, salvo situações especiais, como a da usucapião, ninguém deixa de ser dono por deixar de possuir (MARQUESI, 2019).

É certo, por outro lado, que a propriedade implica o direito de possuir, o que os romanos chamavam *jus possidendi*. Isso significa que:

[...] posse e propriedade frequentemente se enfeixam na figura de um mesmo titular. O arrendatário, que ingressa no terreno alheio e inicia uma plantação, tem posse sem ser dono; se compra uma fazenda em lugar distante, mas nem chega a conhecê-la, tem propriedade, mas não posse. Por isso o proprietário pode ser dono sem ser possuidor, e o possuidor pode conservar a coisa sem ser proprietário (NADER, 2010, p. 173).

A doutrina italiana estabelece claramente as diferenças entre posse e propriedade. A primeira prescinde da titularidade do direito que se exercita. Quem exerce um direito sobre coisas, ou tem possibilidade de exercê-lo, sem ter titularidade, é possuidor. Quem tem uma titularidade, ainda que não a exerça, é proprietário. O possuidor exerce poderes, mesmo não tendo título. O proprietário tem título, mas pode ou não exercer poderes (MESSINEO, 1979, p. 203).

Ao examinar a evolução da proteção possessória no direito romano, vê-se que, numa dada época da civilização, a sujeição de fato (posse) desvinculou-se do problema da sujeição de direito (propriedade ou domínio). Com isso se percebe que o romano já diferenciava posse e propriedade (MARQUESI, 2019).

Repita-se, portanto: o que estabelece a propriedade é o título. Mesmo a usucapião, forma de aquisição do domínio, exige um título, representado pela sentença. Já o que estabelece a posse é o fato. Não quer isso dizer que a posse não seja um direito. O que se quer dizer é que sua origem está num fato. Diante disso, grave erro é confundir os conceitos de posse e de propriedade (RIZZARDO, 2014).

A propriedade é mecanismo jurídico em virtude do qual as pessoas mantêm sob sua esfera de poder e controle determinado bem material ou imaterial economicamente apreciável. De acordo com Serpa Lopes (1996, p. 282), “o vocábulo vem do latim – *proprietas* – derivando de *proprius*, significando o que pertence a uma pessoa”. Adiante, acrescenta que “a palavra propriedade possui um amplo sentido, pois serve a indicar toda a relação jurídica de apropriação de um bem qualquer, corpóreo ou incorpóreo” (SERPA LOPES, 1996, p. 682).

A propriedade, tida como centro gravitacional do Direito das Coisas, é o mais extenso dos poderes a que estão sujeitos os bens, donde ser o mais amplo dos direitos reais. É o único dentre os direitos subjetivos a possibilitar a máxima extração das utilidades socioeconômicas que uma coisa pode trazer, particularidade nem sempre presente na posse. Esta não gera, por si só, tantos poderes quanto aquela. Se a posse permite o contato físico com a coisa, a propriedade vai além, ensejando possibilidades socioeconômicas bem mais extensas (MARQUESI, 2019).

A ideia de propriedade passou por grande evolução até chegar à atualidade, sempre acompanhando as transformações da sociedade, dos regimes políticos e das conjunturas econômicas e históricas. Desta, como um instituto jurídico de grande dinamismo, a propriedade atravessou profundas alterações ao longo de sua história, acompanhando as peculiaridades específicas evidenciadas em cada época (FARIAS; ROSENVALD, 2015).

Antes da sua inclusão no ordenamento jurídico como um direito, a propriedade preexistia como instituição social, política e econômica. Portanto, é correto afirmar que a propriedade é anterior a seu processo de juridicização. Isto porque por toda a história da civilização humana, alcançou variadas concepções que fez dela uma instituição multifacetária.

A próxima seção aborda a propriedade privada na CRFB/1988.

2.1 A propriedade privada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Com a CRFB/1988, foi possível criar as condições para uma ruptura plena com a concepção liberal-individualista-codificada oriunda ainda do Código Napoleônico. Pela nova constituição, o dividido ordenamento privado vai ser unificado e sistematizado constitucionalmente, sendo que seus princípios e valores passaram a orientar também a esfera jurídica privada (MARQUESI, 2019).

Foi reconhecido o direito de propriedade como um direito fundamental da pessoa humana no Texto Constitucional. As transformações históricas e sociais ocorridas desde o início do século XX obrigou a reformulação da ideia de propriedade privada liberal-individualista. Diversos outros direitos e valores fundamentais também alteraram o conteúdo do direito de propriedade, entre eles o princípio da dignidade da pessoa humana e a função social da propriedade (FERNANDES JR., 2021).

Assim, finalmente, por meio da promulgação da CRFB/1988, consagraram-se os direitos e garantias individuais, bem como a função social da propriedade como um dos princípios de ordem econômica e social. Nesse sentido é o artigo 5º, XXII e XXIII¹, no Título dos Direitos e Garantias Fundamentais.

Da mesma forma, entre os princípios da ordem econômica, o art. 170, inc. II refere-se à propriedade privada, e o inciso imediatamente seguinte, à “função social da propriedade” (BRASIL, 1988, s.p.).

Da leitura de referidos dispositivos conclui-se que a garantia da propriedade, no ordenamento jurídico brasileiro, deve ser interpretada juntamente com a sua função social (TEPEDINO; SCHREIBER, 2005).

Nesse sentido, segundo Silva (2011), os dispositivos que se relacionam com a função social da propriedade na CRFB/1988 são: a) art. 5º, XXIV, que cria as três hipóteses de desapropriação, sendo elas: necessidade pública, utilidade pública e interesse social; b) inciso XXV, ao prever a possibilidade de utilização de bem particular na hipótese de iminente perigo público, com posterior indenização; c) inciso XXVI, ao declarar a impenhorabilidade da pequena propriedade rural; d) art. 21, inc. IX, atribuindo à União a competência para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação territorial; e) art. 30, que atribui competência aos municípios para ordenar seu território, planejar e exercer controle sobre o uso, parcelamento e a ocupação do solo em áreas urbanas, além de proteger o patrimônio histórico-

¹ Art. 5º da CRFB/1988 – “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a [...] XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social”.

cultural local; f) art. 153, § 4º cria a progressividade do Imposto Territorial Rural (ITR) para incentivar a produtividade do imóvel rural; g) art. 176 informa ser propriedade da União as jazidas e os potenciais de energia elétrica do solo; h) art. 182, *caput*, informa sobre a Política de Desenvolvimento Urbano visa desenvolver as funções sociais da cidade; i) § 1º, do mesmo artigo, informa sobre a obrigatoriedade do Plano Diretor Urbano (PDU) para municípios com população superior a 20.000 habitantes; j) § 4º do art. 182 estabelece os instrumentos para um racional aproveitamento do solo urbano, por meio do parcelamento ou edificação compulsórios; IPTU progressivo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; k) art. 183 regula o usucapião de pequenas áreas urbanas; l) art. 185 assegura a impossibilidade de desapropriação de pequena e média propriedade rural, e aquelas consideradas produtivas; m) art. 190 limita o acesso à propriedade rural por estrangeiros; e n) art. 191 previu a usucapião *pró-labore* de imóveis rurais e o art. 216, § 1º, a desapropriação como instrumento de proteção do patrimônio cultural.

Assim, no plano constitucional, surgem novos preceitos que revelam a interferência estatal no direito de propriedade e na vida econômica, tais como as normas que condicionam o uso da propriedade ao bem-estar social, as que permitem a desapropriação para a justa distribuição da propriedade e as que reservam para o Estado a propriedade e a exploração de determinados bens, como minas e demais riquezas do subsolo. Também os interesses difusos como meio ambiente, o patrimônio histórico e artístico começa a ter tratamentos diferenciados pelo Estado (SILVA, 2011), o que demonstra que a função social não faz parte do conceito de propriedade, sendo uma limitação.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O acesso à moradia digna e regularizada é um direito humano reconhecido em âmbito internacional, podendo também ser compreendido como parte da cidadania. O cidadão é um indivíduo vinculado à ordem jurídica de um Estado e, conseqüentemente, deve ter acesso a todos os direitos que lhes são assegurados legalmente. Respeitar o direito à cidadania é reconhecer que pessoas em condição de desigualdade econômica e social são igualmente sujeitos de direitos (DALARI, 2011).

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, foi aprovada, em 1948, a Declaração de Direitos do Homem, que reconheceu o homem como sujeito de direitos, enfatizando a dignidade da pessoa humana e reconhecendo também o direito à habitação. No Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, ficou reconhecido que

toda pessoa tem direito à moradia adequada, com obrigação dos Estados-Partes de tomar medidas para implementar políticas públicas visando à realização progressiva desses direitos.

O direito à moradia foi, ainda, enfatizado na Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, em 1976, chamada de Agenda Habitat I, observando-se os seguintes parâmetros: segurança da ocupação em termos legais, disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestrutura, habitabilidade, localização, acessibilidade e respeito ao meio cultural. Na Conferência ECO 92 (Rio de Janeiro), também foi destacado o direito à habitação sadia e segura. E, finalmente, a Conferência de Istambul, em 1996, Agenda Habitat II, teve como foco o direito à moradia, com obrigação dos Estados-Partes de fomentar o acesso a esse direito, valendo-se de políticas públicas, inclusive as que visam a sustentabilidade (STEFANIAK, 2010).

Esta seção aborda a regularização fundiária, no entanto, para que seja possível compreender o contexto em que esta regularização opera, é importante abordar o direito à moradia.

3.1 DIREITO DE MORADIA

A urbanização brasileira, especialmente a partir da industrialização nacional, não se coaduna com o respeito ao direito à cidade da coletividade dos agentes urbanos. Afinal, quando da urbanização crescente, com maior vulto na época imperial e ao longo do século XX, percebia-se a conformação do meio urbano em atendimento aos interesses da elite socioeconômica brasileira, principalmente porque ela formava a base majoritária da elite política nacional (MOURA, 2016).

As distorções observadas no cenário urbano mostram-se contrárias à ideia da supremacia do interesse público sobre o privado, a qual precisa nortear todas as ações da Administração Pública, sejam elas legislativas ou executivas. Caso se dê o oposto, e a Administração Pública realize os atos administrativos direcionados aos interesses privados, devem os citados atos serem considerados nulos. No caso, os interesses públicos que devem prevalecer são os primários, ou seja, aqueles que pertencem à coletividade, e, conforme esse intuito, faz-se necessário que o planejamento urbano, de responsabilidade da Administração Pública, promova o direito à cidade (MASTRODI; ISAAC, 2016).

O planejamento urbano voltado quase que exclusivamente aos interesses capitalistas, ou desígnios da urbanização corporativa, fere o princípio administrativo ínsito à ideia trazida pelo Estatuto da Cidade. Este visa garantir o direito à cidade a todos os que habitam o meio

urbano e, para isso, limita o direito de propriedade pela necessidade de consecução de sua função social, consoante os ditames estabelecidos na CRFB/1988 (MOURA, 2016).

O Município, unidade federativa à qual cabe o planejamento urbano por excelência, deve ter seu Plano Diretor limitado, de modo a cumprir as determinações contidas no Estatuto da Cidade, com a finalidade de obter equânime distribuição, em face da urbanização, dos benefícios e ônus que dela decorrem (PORTO, 2012). Respeitadas essas questões, salvaguarda-se o direito à cidade à coletividade.

Sobre o direito à moradia, sua previsão está no art. 6º da CRFB/1988 em meio aos direitos sociais e, portanto, é um direito fundamental. Acrescente-se que a moradia está ligada à própria existência humana, sendo certo que possuir um lugar fixo para viver é imprescindível ao desenvolvimento de outras atividades do indivíduo, tais como educação, trabalho, lazer e para sua integração à família e à sociedade. Esta estreita ligação com a condição humana, reconhecida até mesmo por tratados internacionais, justifica-se em razão do exercício do direito à moradia ser fundamental à salvaguarda de demais direitos da personalidade, notadamente os direitos à vida, à integridade física e à privacidade (OLIVEIRA, 2015).

De fato, a moradia, ao menos em princípio, deve garantir o homem quanto às intempéries e demais adversidades, garantindo-lhe a proteção da saúde, da sua integridade física e, sobretudo, da vida, bem jurídico maior, e pressuposto fundamental de todos os demais direitos e liberdades do ser humano. Da mesma forma, a moradia possibilita ao homem exercer o direito à privacidade e à intimidade. Conforme Santos (2014, p.56), é determinante para a preservação da vida privada e da intimidade, pois “é no interior da sua casa que os membros da família compartilham desgraças, alegrias, resguardam assuntos familiares confidenciais”.

Assim, corroborando Souza (2013), pode-se reputar a moradia como elemento essencial do ser humano, conceituando-a como um bem da personalidade e, portanto, impassível de renúncia pelo indivíduo, indisponível e indissociável da sua vontade. É que o bem da moradia independe de objeto físico para a sua existência e proteção jurídica, além de existir independentemente de lei, por ter substrato no direito natural.

Stefaniak (2010) menciona que o direito humano e fundamental à moradia não se dissocia do princípio da dignidade da pessoa humana e, conseqüentemente, relaciona-se à moradia digna. Esta, por sua vez, teve suas características definidas no ordenamento internacional, e que são elencadas, sobretudo, na Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos e Agenda Habitat.

O direito à moradia, segundo disposições do art. XIV da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, abrange: a adoção de medidas, pelas cidades, para garantir que as despesas com

moradia sejam acessíveis, por preservarem a proporcionalidade em relação aos rendimentos do estrato social considerado; a moradia em condições de vida e localização adequadas; a adequação da moradia às características étnico-culturais do grupo de pessoas considerado; acesso às facilidades urbanas; atuação estatal na promoção de melhorias em vizinhanças precárias e nos assentamentos informais; segurança na posse da moradia; e reconhecimento, como interlocutores, de movimentos e organizações sociais defensores do direito à moradia (WORLD SOCIAL FORUM, 2005). Observa-se, por conseguinte, que em muitos itens, repete a ideia trazida pela Agenda Habitat, quanto a moradias tomadas por adequadas.

Em sentido parecido apresenta-se a concepção de que o direito à moradia não se configura pela existência de uma simples construção no interior da qual vive alguém ou uma família, mas se denota da integração desta ao espaço citadino e aos serviços públicos. Então, para que a moradia seja considerada adequada, deve ser integrada à cidade. Moradias urbanas adequadas constituem-se, segundo essa formulação teórica, quando garantem segurança na posse e detêm “disponibilidade de serviços e infraestrutura, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural” (MASTRODI; CONCEIÇÃO, 2016, p. 1.475).

Na mesma linha, há o conceito, na doutrina, segundo o qual a moradia adequada não se cinge ao espaço físico, mas abrange a ideia de manutenção de padrão adequado de vida e uma vida satisfatória, com real qualidade, além de repetir a ideia da segurança da posse e os outros requisitos tratados acima (VASCONCELOS FILHO, 2015).

Nesse contexto, o direito fundamental e social à moradia, relacionado à dignidade da pessoa humana, mostra sua relevância para a cidadania, já que garanti-lo é meio de acesso a vários outros direitos sociais, como saúde, lazer e educação, pois, para sua consecução, é imperativo que haja o acesso a serviços públicos em geral, bem como à saúde, saneamento, transportes públicos, escolas, parques etc., ou seja, a serviços públicos essenciais, infraestrutura e equipamentos urbanos em geral.

Para Mastrodi e Conceição (2016), o direito à moradia, como direito social, tem sua concretização dependente da atuação efetiva do Estado, mas não goza de liquidez nem certeza por parte do cidadão, ou seja, não é direito subjetivo, pois dependente de previsão orçamentária, e, portanto, de autorização legislativa, nas leis orçamentárias, a dispor de recursos financeiros voltados para o fim de provimento desse direito.

A explicação acima se funda na questão de que as normas determinadoras de direitos sociais são compreendidas, normalmente, “como normas de natureza programática, de eficácia limitada e dependente de legislação integrativa” (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013, p. 115)

e, portanto, até que se perfaça e vigore a legislação integrativa, as referidas normas não estabelecem, ao cidadão, direitos subjetivos públicos.

As legislações integrativas dessas normas, por seu turno, são as responsáveis por estabelecerem os recursos direcionados a efetivar os direitos sociais, havendo limites econômicos para a concretude de certas prestações, como se dá com a construção de moradias e suas entregas, constituindo-se o que se denomina reserva do possível, a “capacidade material de concretização desse direito” (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013, p. 115-116).

Sabendo-se que o direito à moradia é composto pela conjunção da habitação digna e de um necessário planejamento habitacional, já que se insere em ambiente com acesso à infraestrutura básica, a serviços como o transporte público e a equipamentos públicos, não há de se falar, na linha do exposto acima, em concretização desse direito por demanda judicial satisfativa, ao contrário do que costuma ocorrer com outros direitos sociais. Isso porque os fatores que formam o direito à moradia impedem a existência de disponibilidade de unidades em estoque, impossibilitando a satisfação do direito por intervenção judicial na discricionariedade administrativa. Incidem, por conseguinte, como fatores impeditivos dessa imediata satisfação por via judicial, a reserva do possível e a ineficácia imediata do direito estabelecido pela norma constitucional (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013).

Há de reconhecer-se, entretanto, que é possível posicionamento divergente quanto ao tema, e que, portanto, depreenda que os direitos sociais podem constituir direitos subjetivos, baseado na redação do §1º do art. 5º da CRFB/1988, que determina a aplicação imediata das normas sobre direitos e garantias fundamentais. Ressalte-se que referido parágrafo, no âmbito do Art. 5º, está posicionado no Capítulo I, “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos” do Título II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” (BRASIL, 1988, s.p).

No sentido do exposto no parágrafo acima, a despeito de sua localização no art. 5º e, portanto, a melhor técnica legislativa levar a crer que o texto normativo do parágrafo se refere somente ao conteúdo desse artigo, não sendo extensivo ao art. 6º, no qual se prevê o direito social à moradia, a literalidade da redação do §1º do art. 5º leva ao entendimento de que incide sobre todo o conjunto de normas de direitos e garantias fundamentais. Mediante esse raciocínio, o próprio art. 6º, embora figure no Capítulo II, “Dos Direitos Sociais”, está subscrito no Título II, e, por conseguinte, é direito fundamental de que trata o §1º do art. 5º (BRASIL, 1988), o qual, em tese, seria aplicável, em sua inteireza, ao caso.

Não obstante esse último posicionamento, pautado na literalidade da redação do §1º do art. 5º da CRFB/1988, a qual estipula a imediata aplicação dos direitos fundamentais, o direito à moradia, tal como ocorre com os direitos sociais prestacionais, não reclama aplicação

imediate, principalmente quando sua concretização requer a atuação positiva do Estado como quando da construção de moradias populares voltadas à população de mais baixa renda, porquanto sua concretização depende de previsão orçamentária determinada nas leis orçamentárias, no que encontra sua limitação.

Por fim, tem-se que a efetividade na consecução do direito à cidade é condição necessária para atingimento do direito à moradia urbana adequada. Esta, a seu turno, não se trata somente de uma habitação no interior da qual se vive, mas deve abranger cidade, acesso ao uso do espaço urbano e participação no planejamento, tudo isso relacionado à efetiva realização do direito à cidade (MASTRODI; CONCEIÇÃO, 2016).

Segundo a abordagem tratada nesse ponto, a correlação existente entre direito à moradia adequada, no meio urbano, e direito à cidade evidencia que os princípios constitutivos do compreendido por cidade saudável estão presentes na noção de moradia adequada, mas igualmente no que resulta em uma cidade democrática, como conformado na Carta Mundial pelo Direito à Cidade (VASCONCELOS FILHO, 2015), que, como já determinado, se relaciona ao acesso aos benefícios da cidade, bem como aos serviços públicos e, dentre outros aspectos, à gestão urbana democrática.

O documento internacional supracitado, por sua vez, estipula, como exercício da gestão democrática da cidade, e, pois, como pilar de cidade democrática, segundo seu artigo II, item 1, subitem 1.2, que à totalidade de pessoas habitantes da cidade, é dado o direito de participação direta ou mediante representação, na elaboração, definição, implementação e distribuição fiscal, assim como na gestão de políticas públicas e dos orçamentos municipais. A finalidade é o fortalecimento da efetividade, transparência e autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares (WORLD SOCIAL FORUM, 2005).

O que se mostra no caso brasileiro, entretanto, é a impossibilidade de acesso aos equipamentos urbanos e da integração à cidade, ao tratar-se das moradias das classes sociais mais desfavorecidas. Por esta razão, há necessidade premente de alcançar-se uma cidade mais inclusiva, cuja gestão seja democrática, em fiel observância do ideal posto na CRFB/1988 e no Estatuto da Cidade (PORTO, 2012), que incentiva maior participação dos grupos sociais no planejamento urbano, na elaboração de políticas públicas e buscam o bem-estar da coletividade. Sob esses preceitos devem-se buscar os direitos à cidade e à moradia dos habitantes urbanos. Para cumprimento desse mister, faz-se necessário, em nível municipal, que os planos diretores, aos quais cabe dispor sobre as diretrizes da urbanização, sejam instrumentos coerentes com as previsões expostas na CRFB/1988 e no Estatuto da Cidade.

3.1.1 Moradia mínima e diversidade jurídica

Deve-se frisar que o Estado precisa interferir e atuar quando se trata de moradia, tendo em vista que o bem comum deve prevalecer em benefício daqueles que necessitam do Estado, para proporcionar meio adequados e disponíveis à vida das pessoas (BONIZZATO, 2015).

Ao cuidar dos Direitos fundamentais, o Estado deve prestar o mínimo existencial para, em alguns casos, não mitigar o princípio da dignidade humana, pois a limitada capacidade prestacional do Estado retrata a exclusão social dos menos favorecidos. Decorre que o problema real dos Direitos fundamentais é político (NEVES; SANTOS; SEPULVEDA, 2017). O mínimo existencial serve para propiciar às pessoas uma vida condizente com a existência humana.

O Direito à moradia engloba várias disciplinas, podendo-se destacar o Direito Administrativo, o Tributário e o Direito Financeiro, este já salientado quanto à necessidade de disponibilidade orçamentária, e, sobretudo, o Direito Civil (BONIZZATO, 2015).

O Direito Civil, apto a contribuir nas relações privadas, está contemplado com os institutos do Direito real de superfície, da aquisição da propriedade pelo registro do título, da compra e venda, pelo promitente comprador de imóvel, da usucapião, da troca e doação, que têm os pressupostos adequados à mudança de domínio, além de outros institutos de natureza contratual como o comodato e a locação.

Por meio do Direito Tributário e do Direito Administrativo, a atividade estatal realiza a arrecadação das receitas públicas, as quais são indispensáveis à adoção das políticas públicas e, desse modo, na contribuição com o mínimo existencial. Assim, o Estado tem a possibilidade de promover o bem comum de modo satisfatório (NEVES; SANTOS; SEPULVEDA, 2017).

Bonizzato (2015), ao tratar sobre a questão urbana quanto ao Direito à moradia, aborda que os institutos clássicos (Civil, Administrativo, Constitucional e Processual) levam à composição do Direito Urbanístico, que, integrando o Direito Ambiental, formam a interdisciplinaridade do Direito da Cidade.

Assim, toda essa juridicidade do conjunto normativo que envolve a questão urbana reflete a importância para enfrentar os vícios e problemas das cidades brasileiras, por exemplo, a carência de funções sociais básicas como a habitação, o transporte público, a segurança pública e o saneamento básico (BONIZZATO, 2015).

Infere-se que há vários institutos jurídicos que dispõem sobre a obtenção da moradia. O Direito à moradia não é um Direito isolado, desvinculado ou direcionado ao uso, gozo e

disposição como requisitos da posse e da propriedade, consoante cada caso, mas a depender de pressupostos consoante a natureza do instituto jurídico que conduz à moradia.

3.1.2 O Déficit de Moradia no Brasil

A carência habitacional no Brasil, em pesquisa referente ao ano de 2015, elaborada pela Fundação João Pinheiro (FJP) e pela Diretoria de Estatística e Informações (Direi), teve como fonte dados básicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD).

A metodologia da Fundação é direcionada para os segmentos de “déficit habitacional e a inadequação de moradias”; o primeiro segmento indica a noção mais imediata e ao mesmo tempo intuitiva da necessidade de edificação de novas moradias como solução dos problemas sociais. O segundo segmento reflete problemas na qualidade de vida dos moradores, sem relação com o dimensionamento do estoque das habitações, mas com suas especificidades internas, como a melhoria dos domicílios (FJP; DIREI, 2018, p. 18-19).

A pesquisa registra números alarmantes, expressivos e preocupantes para um déficit de mais de 6 milhões de domicílios, sendo maior na região Sudeste seguida da região Nordeste, conforme segue:

Em 2015, o déficit habitacional estimado corresponde a 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, estão localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades encontram-se na área rural. Em relação ao estoque de domicílios particulares permanentes e improvisados do país, o déficit habitacional corresponde a 9,3%. Do total do déficit habitacional em 2015, 39% localizam-se na região Sudeste, o que corresponde a 2,482 milhões de unidades. Em seguida vem a região Nordeste, com 1,971 milhões de moradias estimadas como déficit, o que corresponde a 31% do total. As nove áreas metropolitanas do país selecionadas pela Pnad possuem 1,829 milhão de domicílios classificados como déficit, o que representa 29% das carências habitacionais do país (FJP; DIREI, 2018, p. 31).

A pesquisa demonstra que 87,7% do déficit de moradia está na área urbana, o que perfaz 5,572 milhões de moradias (FJP; DIREI, 2018, p. 31).

Da necessidade de moradia, surge o Direito a ela ligado, com verificação da consequência jurídica ao anseio social. Ao revés, constata-se que, com a modificação do estado anterior vigente, vive-se sob um ângulo evolutivo, uma atenção do legislador com a possibilidade de modificar o estado das coisas pelas mazelas impregnadas e ostensivamente deteriorado pelos Direitos lançados, quer dizer, a evolução dos Direitos na medida das necessidades sociais (BONIZZATO, 2015).

Nota-se o direcionamento ao legislador para ajudar a solucionar os problemas de moradia como um problema social que envolve a sociedade e precisa ser enfrentado.

Cumprir destacar que o Direito disciplina condutas, impondo-se como princípio de vida social, e leva as pessoas a se ligarem e a se comprometerem - isto é, obriga mutuamente. A inviolabilidade desse Direito transcende o terreno do empirismo, de forma que as transgressões não levam ao afastamento do dever-axiológico pelo qual se dimensiona. A expressão formal do Direito como prescrição de condutas se traduz na norma jurídica (VASCONCELOS, 1978).

Como política implementadora, a Lei nº 11.977/2009, criou o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, tendo por finalidade conceber mecanismos para incentivar a produção e a aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de moradias rurais destinadas a famílias cuja renda mensal não ultrapasse a R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais), conforme alteração procedida pela Lei nº 12.424/2011.

Quanto à política urbana, a legislação demonstra que o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) objetiva promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificar imóveis urbanos, a partir do dia 14 de abril de 2009.

Em 2017 foi aprovada a Lei n. 13.465, que estabeleceu novas regras sobre a regularização fundiária urbana, prevendo mecanismos de titulação dos ocupantes de núcleos urbanos informais (conferência de direito real de propriedade, reconhecimento do direito de posse, etc.). Também foram estabelecidas diretrizes para regularização, mediante atos de particulares e do poder público, das áreas consideradas inadequadas para habitação.

4 A QUESTÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A regularização fundiária é uma política de Estado, que consiste no conjunto de medidas que visam à titulação dos ocupantes de áreas irregulares, de modo a garantir o mínimo vital de dignidade às pessoas. Numa acepção mais ampla, a regularização fundiária envolve todos os atos necessários à arrecadação de terras para o domínio público, para posterior destinação às pessoas aptas a conferir um uso racional delas (HAVRENNE, 2018).

Luft (2014) entende que a regularização fundiária em habitações de interesse social não pode se limitar à legalização da posse e da propriedade. Ela deve obrigatoriamente vir acompanhada de intervenções estruturais e urbanísticas fundamentais.

Nesse sentido, a regularização fundiária apenas pode ser considerada plena quando a regularização jurídica é seguida de regularização urbanística, ambiental e da disponibilização dos equipamentos coletivos urbanos e infraestrutura.

Diante disso, afirma-se o entendimento de que a regularização fundiária não deve ser encarada somente como um recurso para suprimir o status fundiário ilegal que algumas áreas da cidade assumem, “[...] mas, sobretudo como um meio de garantir a inclusão socioespacial das populações faveladas no tecido urbano” (GONÇALVES, 2009, p. 243).

A fragilidade jurídica e a insegurança fundiária nas favelas e ocupações irregulares podem apresentar, segundo esse autor, como justificativa para expulsões arbitrárias e “[...] ausência de serviços públicos adequados nesses espaços”, além de fazer com que os moradores limitem seus investimentos nas casas e nos bairros (GONÇALVES, 2009). Ainda, boa parte das ocupações ocorre em áreas de risco ecológico, o que prejudica a segurança tanto dos moradores como da população em geral.

Dessa forma, pode-se afirmar que as consequências de se morar de forma irregular não incidem somente sobre a população nessa situação, mas acaba por prejudicar e, como visto, gera custos a toda sociedade. Portanto, “[...] a irregularidade fundiária em meio urbano, e o modelo de produção de cidades correspondente, é prejudicial a todos, gerando deseconomias em escala” (BALBIM, 2010, p. 295). Ter clareza disso é essencial para o entendimento da importância da regularização fundiária.

Por fim, reafirma-se que “[...] a regularização fundiária se manifesta, assim, como um elemento imprescindível para se materializar o direito à moradia, integrando, aliás, esse direito específico ao leque de direitos que constitui o direito à cidade” (GONÇALVES, 2009, p. 239). Assim, o papel do Estado torna-se essencial, já que ele tem a possibilidade de alterar e minimizar a lógica excludente da reprodução capitalista nas cidades.

Como exemplo, cita-se a cidade do Rio de Janeiro, que possui destaque no cenário nacional, sendo uma das principais metrópoles do país. O alto preço dos imóveis e dos aluguéis na cidade se expandiu das áreas mais valorizadas como a zona sul, para outras regiões. A grande valorização habitacional do mercado formal tem estimulado ainda mais o processo de formação da irregularidade urbanística e habitacional de baixa renda, resultando na expansão ou adensamento de favelas na cidade.

Nesse contexto, as previsões contidas nas mencionadas Leis nº 11.977/2009 e nº 13.465/2017 e posteriores alterações configuram mecanismo necessário, porém, frágil de implementação do direito à moradia. Apesar de as normas buscarem conferir segurança jurídica

aos cidadãos, mediante conferência do título de propriedade ou regularização do direito à posse, na prática, enfrentam-se inúmeros obstáculos.

Cite-se como exemplo de dificuldade, o fato de a maioria dos empreendimentos de moradia popular serem construídos em locais distantes dos centros urbanos, diante da especulação imobiliária que reflete o alto preço dos imóveis centrais. Isso incentiva ocupação urbana em locais mais próximos de maneira irregular, como é o caso das favelas. E, quanto às áreas distantes ocupadas, na maioria das vezes são desprovidas de infraestrutura básica nas proximidades, como acesso à escola, posto de saúde, transporte, entre outros.

Além disso, a falta de instrução suficiente da população de baixa renda e de acompanhamento e fiscalização dos empreendimentos pelo Poder Público, incentiva a aquisição e ocupação de imóveis de maneira clandestina.

Reconhecidamente, as normas de regularização fundiária urbana possuem importante função, de conferir segurança jurídica e assegurar o direito à moradia, mediante reconhecimento da posse e propriedade aos ocupantes de imóveis. Contudo, sua implementação na prática depende da atuação ativa dos entes públicos (sobretudo governos municipais, responsáveis pela política urbana), que devem acompanhar e promover a regularização das áreas, a fim de que se tornem adequadas à habitação digna dos cidadãos.

5 CONCLUSÃO

O presente estudo objetivou discutir a regularização fundiária como forma de assegurar o direito à moradia e a função social da propriedade.

O Direito fundamental social à moradia como disposto na CRFB/1988, fruto de normas, princípios, movimentos e conquistas sociais internas, colocou-se no contexto do amplo desenvolvimento de novas concepções do Direito Civil como a constitucionalização e desjudicialização, além do aprofundamento da função social da propriedade.

Eis uma boa aplicação legislativa à máxima efetividade dos direitos fundamentais, entre os quais a moradia qualificada pelo predicativo da dignidade, postulado informador e basilar do Estado Democrático brasileiro.

Isto posto, retorna-se ao questionamento proposto na introdução desse artigo que foi: a mudança na legislação, no que tange à regularização fundiária veio acompanhada de procedimentos que asseguram a habitabilidade e a segurança, ou trata-se tão-somente da legitimação da precariedade?

Respondendo a esse questionamento, entende-se que, na forma como veio positivada pela lei 13.465/17, a regularização fundiária pode não alcançar com a eficiência almejada os fins para os quais se propôs, tendo em vista que depende de mudança de paradigmas e atuação ativa dos governos locais, no sentido de assegurar a habitação em locais dignos, com infraestrutura e segurança adequados.

O direito social à moradia, como norma de caráter programático, dependente da atuação ativa do poder público e encontra obstáculos na falta ou fragilidade na implementação das políticas públicas destinadas a assegurar sua eficiência.

No entanto, sabe-se que o direito está sempre em construção e, nesse sentido, as normas devem ser implementadas e constantemente repensadas, como um instrumento para efetivação do direito à moradia digna.

É de extrema importância o fortalecimento do direito à moradia democrática, justa, equitativa e sustentável, de modo a assegurar a todos o pleno exercício de direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos.

Está-se diante de um sistema que se tornou incapaz de resolver problemas cada vez mais frequentes nas cidades complexas, como o inadequado ordenamento do solo, o surgimento de habitações e loteamentos irregulares e precários, a violência, a poluição, a desigualdade e a desagregação social. É certo que a falta de planejamento adequado provoca repercussões negativas na formação das cidades e que refletem sobre toda a sociedade.

Apesar da dificuldade de relacionar explicações teóricas com a prática, o discurso científico é importante para questionar os problemas presentes e buscar soluções a serem implementadas, tendo em vista que o mundo não é estático, é dinâmico. Trata-se, na verdade, de um movimento circular incessante, em que a observação e estudo da realidade leva à mudança de padrões que já não servem mais.

Nesse contexto, o direito à moradia surge como um direito coletivo, com o intuito de garantir um desenvolvimento urbano sustentável, capaz de atender às necessidades de todos seus cidadãos e propiciar-lhes qualidade de vida.

A garantia de referido direito de maneira equânime e justa à parcela da população mais vulnerável impõe a implantação de medidas em prol dos interesses coletivos e não meramente individuais.

REFERÊNCIAS

BALBIM, R. **Avanços Recentes no Quadro Normativo Federal da Regularização Fundiária**. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/176/189>. Acesso em: 13 abril 2023.

BETTI, Emilio. **Teoria Geral das Obrigações**. Campinas: Bookseller, 2006.

BONIZZATO, Luigi. **Propriedade Urbana Privada & Direitos Sociais**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 abril 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 13 abril 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 13 abril 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.452/2017** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm Acesso em: 13 abril 2023.

DALARI, Dalmo. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 2011.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FERNANDES JR., João Gilberto Belvel. **Restrições Convencionais de Loteamentos e Função Social da Propriedade Urbana**. Curitiba: Juruá Editora, 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP); DIRETORIA DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES (DIREI). **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 20 ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. São Paulo, **Estudos avançados**, v. 23, n. 66, 2009.

HAVRENNE, Michel François Drizul. **Regularização Fundiária Rural**. Curitiba: Juruá Editora, 2018.

LUFT, Rosângela Marina. **Regularização fundiária urbana de interesse social: a coordenação entre políticas de urbanismo e de habitação social no Brasil à luz de experiências do direito francês**. 381 f. Tese. (Doutorado em Direito em Cotutela) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

MARQUESI, Roberto Wagner. **Manual dos Direitos Reais**. Curitiba: Juruá Editora, 2019.

MASTRODI, Josué; ROSMANINHO, Mariane Dantas. O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14.1, p. 113-134, jul./dez. 2013.

MASTRODI, Josué; CONCEIÇÃO, Paula Gomes da. Da carga normativa do direito à moradia e sua eficácia social: análise a partir de estudo de caso na cidade de Campinas, SP. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v.8, n.4, p. 1468-1494, 2016.

MASTRODI, Josué; ISAAC, Gabriela Martins. A construção do direito à cidade entre o interesse público e o interesse dos agentes do mercado imobiliário: um estudo de caso a partir do plano local de gestão de Barão Geraldo, em Campinas. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 8, n.2, p. 729-748, 2016.

MESSINEO, Francesco. **Manual de Derecho Civil y Comercial**. Tradução de Santiago Sentis Melendo; Antonio Neppi. Buenos Aires: EJE, 1979. t. III.

MONTEIRO, Washington Barros. **Curso de Direito Civil**. 43. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 3.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. As políticas públicas urbanas brasileiras e a gestão democrática: o controle social na efetivação do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v.8, n.3, p. 1.064-1.095, 2016.

NEVES, Edson Alvisi; SANTOS, Fábio Roberto de Oliveira; SEPULVEDA, Fernanda de Mattos. **Direito à Moradia**: O papel da jurisdição na redistribuição do solo urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

OLIVEIRA, Flávia Bernardes. **Direito à Moradia sobre Áreas Ocupadas**. Curitiba: Juruá, 2017.

OLIVEIRA, Margere Rosa. Direito fundamental à moradia e função social da propriedade pública. In: MARQUES, Mateus; CONSTANTINO, Lucio S. (Coord.). **Inquietações sobre direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 193-210.

PORTO, Jane Ferreira. Plano Diretor e Gestão Democrática: instrumentos jurídicos potencializadores do Direito à Cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v.4, n.2, p. 129-165, 2012.

SANTA MARIA, José Serpa de. **Direitos Reais Limitados**. Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1993.

SANTOS, Alexandre Mendonça. **A efetividade dos direitos sociais e sua proteção pelo Ministério Público**. São Paulo: Baraúna, 2014.

SERPA LOPES, Miguel Maria. **Curso de Direito Civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1996. v. VI.

SILVA, Frederico Rodrigues da. Abordagem crítica acerca do interesse público: uma visão Brasil-Portugal. In: SILVA, Vasco Pereira da; SARLET, Ingo Wolfgang (Coords.). **Direito Público Sem Fronteiras**. Lisboa: Universidade de Lisboa; Porto Alegre: UFRGS, 2011.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa dos seus aspectos teóricos e práticos com os direitos da personalidade. 3. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

STEFANIAK, João Luiz. A efetividade do direito humano e fundamental à moradia. **Revista eletrônica Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v.8, p. 237-256, jul./dez. 2010.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Campos de Goytacazes-RJ, ano VI, n.6, p.102, Jun.2005.

VASCONCELOS, Arnaldo. **Teoria da norma jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

VASCONCELOS FILHO, João Manoel. Análises e discussões sobre o direito à moradia adequada no Brasil: em foco a cidade de Araguaína – TO. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v.7, n.4, p. 1645-1681, 2015.

VENOSA, S.S. **Direito real de laje (criado pela lei 13.465 de 2017)**. 2017. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI267743,91041-Direito+real+de+laje+criado+pela+lei+13465+de+2017>. Acesso em: 13 abril 2023.

WORLD SOCIAL FORUM. **World Charter for the Right to the City**. Bamako, [s.n.], 2005. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/carta-mundial-pelo-direito-a-cidade/>. Acesso em: 13 abril 2023.