

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 Silviane 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

ENTENDENDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA À LUZ DA LEI FEDERAL N. 13.465/2017

UNDERSTANDING URBAN LAND REGULARIZATION IN THE LIGHT OF FEDERAL LAW N. 13.465/2017

Mayara Rayssa da Silva Rolim ¹

Resumo

A irregularidade fundiária no Brasil é uma problemática antiga que precisa ser enfrentada para que se possa pensar na construção de cidades justas e democráticas. Pensar um urbanismo sustentável trata-se de uma necessidade real e urgente, essencial para o exercício efetivo da cidadania. Em virtude desse cenário esta pesquisa tem como objetivo propor um debate sobre o instituto jurídico denominado regularização fundiária urbana, a partir da análise da Lei federal n. 13.465/2017. A metodologia aplicada se pauta no método dedutivo e a pesquisa é de natureza qualitativa, sendo a fonte de dados baseada em pesquisa documental e bibliográfica. No final do estudo será realizada uma análise crítica do marco legal vigente observando como essa legislação compreende a regularização fundiária urbana. Não obstante, será ainda analisado a relação entre o instituto jurídico da regularização fundiária e o acesso à cidade por meio das multidimensões (social, urbanística, jurídica e ambiental) previstas no dispositivo legal.

Palavras-chave: Direito à cidade, Lei 13.465/2017, Regularização fundiária urbana, Urbanismo sustentável, Propriedade

Abstract/Resumen/Résumé

Land irregularity in Brazil is an old problem that needs to be faced in order to think about building fair and democratic cities. Thinking about sustainable urbanism is a real and urgent need, essential for the effective exercise of citizenship. Due to this scenario, this research aims to propose a debate on the legal institute called urban land regularization, based on the analysis of Federal Law n. 13,465/2017. The applied methodology is based on the deductive method and the research is of a qualitative nature, with the data source based on documentary and bibliographical research. At the end of the study, a critical analysis of the current legal framework will be carried out, observing how this legislation comprises urban land regularization. Nevertheless, the relationship between the legal institute of land regularization and access to the city through the multi-dimensions (social, urbanistic, legal and environmental) provided for in the legal provision will also be analyzed.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Right to the city, Urban land regularization, Sustainable urbanism, Property, Law 13,465/2017

¹ Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Pará. Mestre em Gestão de Recursos Naturais pela Universidade Federal do Pará. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará.

1. INTRODUÇÃO

Acompanhando o crescimento do adensamento populacional nas cidades é observada a formação de assentamentos informais, que são áreas residenciais (predominantemente) onde moradores não tem segurança de posse com relação à gleba que ocupam e, frequentemente, existe uma ausência ou deficiência de infraestrutura e serviços básicos.

Como estratégia de enfrentamento ao processo de informalidade da posse da terra é que surge a regularização fundiária. A Reurb é um instituto jurídico que pretende, através de um processo administrativo, legalizar a permanência de ocupantes de áreas urbanas habitadas irregularmente e ao mesmo tempo promover a adequação urbanística e ambiental de modo a viabilizar não apenas a segurança jurídica, mas também a melhoria da qualidade de vida dos ocupantes.

A legislação em vigor responsável por disciplinar a regularização fundiária é a Lei Federal nº 13.465/2017. Esse dispositivo jurídico, resultado da conversão da Medida Provisória 756/2016, além de versar sobre a regularização fundiária urbana e rural, dispõe em relação à liquidação de créditos ofertados aos assentados da reforma agrária, no que concerne a regularização fundiária no plano da Amazônia Legal e institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

Nesse sentido, a pesquisa se pauta em debater o instituto jurídico regularização fundiária urbana a partir dos pressupostos contidos na Lei federal n. 13.465/2017. Para alcançar o objetivo proposto a metodologia empregada se pauta na abordagem qualitativa, de caráter analítico-descritivo como estratégia. A coleta de dados será realizada através de fontes bibliográficas e documentais.

De forma breve, abordaremos a evolução histórica da legislação urbanística que versa sobre a regularização fundiária urbana até chegar no marco vigente com uma análise mais aprofundada, por fim, será analisado como a regularização fundiária urbana se relaciona com o acesso justo e democrático à cidade.

2. ENTENDENDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA À LUZ DA LEI FEDERAL N. 13.465/2017

A ordem jurídica apresenta expressivo papel na produção da informalidade urbana, isto porque há uma definição doutrinária e uma práxis dominante voltada ao entendimento da moradia enquanto direito de propriedade imobiliária colocando no campo da invisibilidade a

função social da propriedade. Outrossim, necessário observar a produção de legislação urbanística elitista com critérios técnicos irrealistas que resulta na dificuldade de implementação das leis em vigor.

Os técnicos, muitas vezes, mesmo sabendo da existência do direito constitucional à permanência nos loteamentos informais consolidados, com frequência, colocam diversos óbices a execução dos programas de regularização fundiária. Os critérios, muitas vezes, são determinados pela própria legislação do município, os parâmetros que entendemos como elitistas são aqueles que exigem largura de ruas (incompatível com a realidade), afastamento de lotes, porções reservadas às áreas públicas e restrições demasiadamente rígidas. Em suma, essas leis urbanísticas, ao invés de observarem a realidade com seus conflitos fundiários e sociais, estabelecem critérios “técnicos” desligados do mundo real e de suas limitações. Conforme nos ensina Fernandes (2011, p. 16):

Com poucas exceções, as administrações municipais não promovem uma ordem urbana mais inclusiva[...]. Regulamentações como tamanhos mínimos de lotes grandes, ocupação excessiva e restrições de construção, e proibição de comércio, serviços e pequenas empresas em áreas residenciais tiveram um papel fundamental na geração de altos preços de terrenos e imóveis.

O referido contexto não é inédito, o acesso à terra em condições legais pela população é um entrave antigo no Brasil. De acordo com Marx (1991) a aquisição de terras nas malhas urbanas brasileiras se instaura com a coexistência de ocupações informais, que dificilmente significa posterior regularização. Outrossim, as ocupações permitidas pelo detentor do domínio, tampouco contavam com um sistema de registros seguro. Assim, os centros urbanos inauguram a sua história com entraves referentes à sua estrutura fundiária e dominial. Esse modelo de ocupação, que não segue um planejamento e não garante a moradia em condições dignas aos ocupantes, infelizmente, se espalhou pelo território brasileiro revelando um quadro de exclusão socioespacial.

Cunha (2019, p. 17) exemplifica algumas possibilidades de irregularidade em relação aos imóveis: a) inexistência de aprovação do projeto de parcelamento no Município com ausência de registro imobiliário; b) aprovação do projeto de parcelamento, mas ausência de registro imobiliário; c) inexistência de averbação da construção; d) execução do projeto diversa da que foi aprovada ou registrada no órgão municipal responsável; e) aprovação Municipal, existência de registro imobiliário, adequada averbação da construção, mas inexistência de titulação dos ocupantes atuais.

Por isso, considerando que a reforma urbana trata-se de uma luta contínua e antiga que ainda não se encerrou, antes de analisar a legislação vigente que disciplina os processos de REURB, de forma breve, apresentamos o percurso histórico das legislações fundiárias no Brasil. Conforme Pereira (2010, p. 5) pondera, considerando a evolução da política habitacional no Brasil nos períodos históricos: Regência e II Império (1831-1889), República Velha (1890-1930), República Nova e o Estado Novo: o Período Vargas (1930-1945), Populismo (1945-1964), Período Militar (1964-1985), Nova República (1985-1994) e Governo Fernando Henrique Cardoso e Governo Luís Inácio Lula da Silva (1995 até os dias de hoje). É um fato de grande relevância a criação em 2001 (Governo Fernando Henrique Cardoso) da Lei do Estatuto da Cidade (Lei federal n. 10.257/2001), pois instaurou uma base legal de atribuições para a cobrança ao Estado de políticas públicas, voltadas a realidade social urbana do país, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal Brasileira de 1988.

Outro marco, temos em 2003, na vigência do Governo Lula, com a criação do Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades, estabelecendo novas disposições para a viabilização do acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, habitabilidade e segurança com a finalidade de reduzir a exclusão socioespacial e o déficit habitacional brasileiro. Para melhor visualização da evolução legal em torno do acesso à moradia no Brasil, no quadro a seguir temos as legislações sobre a regularização fundiária, no lapso temporal de 1941 a 2017:

Quadro 1: Legislações sobre Regularização Fundiária no Brasil (1941 – 2017)

ANO	LEGISLAÇÃO SOBRE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL
1941	Decreto-Lei No 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública.
1964	Lei de Nº. 4.380, de 21 de agosto de 1964, que institui o sistema financeiro para aquisição da casa própria através o Banco Nacional da Habitação (BNH), Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Pois nesta década em que os efeitos nocivos da urbanização desigual das cidades brasileiras começam a serem sentidos.
1973	Aprovação da Lei de Nº. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que regulamenta os registros públicos, dentre eles os de imóveis.
1979	No dia 19 de dezembro de 1979, aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo urbano na Lei nº 6.766.
1988	A criação do artigo de nº 182, referente a Política Urbana na Constituição Brasileira de 1988, aprimorando o conceito de cumprir a função social da propriedade urbana.

1999	Alteração na Lei de Parcelamento do Solo Urbano, dando tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais.
2000	Definição da moradia como um direito social pela Emenda Constitucional nº 26.
2001	Aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257) pelo Congresso Nacional, e edição da Medida Provisória nº 2.220, que disciplinou a CUEM de imóveis públicos ocupados.
2003	Criação do Ministério das Cidades e instituição da Política Nacional de Regularização Fundiária.
2004	Aprovação da Lei Federal nº 10.931, que estabelece a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária.
2007	Aprovação da Lei Federal nº 11.481, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União.
2009	Aprovação da Lei Federal nº 11.952, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União na Amazônia Legal e aprovação da Lei Federal nº 11.977, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e dedica um capítulo à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos.
2015	Criação do Estatuto da Metrópole, que altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança Inter federativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança Inter federativa no campo do desenvolvimento urbano.
2017	Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

Fonte: elaborado pela autora com base em Carvalho e Rossbach (2010).

A Lei federal n. 10.257/01, Estatuto da Cidade - EC, até a publicação da Lei federal n. 11.977, de 7 de julho de 2009 (Lei de Regularização Fundiária), era a diretriz central para a implementação da política urbana na Nova República. Conforme Fernandes (2013), o Estatuto da Cidade não é produto da benevolência do legislativo, mas resultado de expressiva mobilização social e política que coloca o Brasil, através do referido diploma, como destaque de honra na ONU (UNI-HABITAT) em 2006.

Nesse cenário, a partir de 2009, a norma EC se tornou referência de forma conjunta com a Lei federal n. 11.977/09, aprovada com base na medida provisória n. 459, onde os municípios brasileiros, passam a ter a competência de definir o procedimento da regularização

fundiária em seu território, além de regulamentar que a regularização fundiária deve ser implementada a partir de um projeto de regularização fundiária, contemplando as dimensões jurídica, ambiental, social e urbanística.

Com a edição da Lei federal n. 11.977/09, firmou-se um novo marco legal da Reurb no Brasil, haja vista que o diploma legal veio trazendo novos instrumentos urbanísticos para regular a terra e ordenar as cidades, como as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social). Essa legislação sofreu influência da Conferência Habitat II, chancelada pela ONU, que buscava a concretização do direito fundamental à moradia.

No ano de 2015, na vigência do Governo Dilma Vana Roussef, com a criação do Estatuto da Metrópole são estabelecidas “diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas” (artigo 1º, Lei federal n. 13.089/2015).

Em meados de 2016 com o impeachment da presidente da República Dilma Roussef (assumindo o poder o vice-presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia), foi modificada a trajetória sócio-econômico-financeira do país, passou o governo federal a defender abertamente um discurso mais elitista. Ao final de 2016 foi editada a Medida Provisória n.759, versando sobre inúmeras questões que fazem referência ao acesso à terra e produção de espaços. A sociedade civil se organizou e contestou publicamente o teor da medida, dentre as entidades que participaram da resistência temos o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), Terra de direitos e o Instituto Pólis.

A Medida Provisória n.759, posteriormente, foi convertida na Lei federal n. 13.465/17, ainda no governo do presidente da República Michel Temer .A referida norma instituiu, em território nacional, as regras e métodos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), normas e diretrizes que abrangem as medidas jurídicas, as urbanísticas, as ambientais e sociais, onde permitiam a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e conseqüentemente a titulação de seus ocupantes. Dispondo ainda sobre outros temas, como a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, no entanto, o recorte da presente pesquisa visa observar apenas a regularização fundiária urbana. Constatamos no comparativo a seguir a mudança de paradigma estabelecida com a alteração da legislação de Reurb:

Quadro 2: Comparativo da Lei n. 11.977/2009 com a Lei n.13.465/2017

Parâmetro	Lei 11.977/2009	Lei 13.465/2017	Análise
Conceito de Reurb	Conjunto de Medidas jurídicas urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.	Abrange Medidas Jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes	O conceito não foi apenas resumido, foi também retirado do cerne do diploma legal o temo direito à moradia.
Áreas regularizáveis	Art.47. Assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares em áreas urbanas, com predomínio de moradia	Art.9 Áreas urbanas informais: assentamentos humanos com uso e características urbanas clandestinos, irregulares ou no qual foi possível realizar por qualquer modo, a titularização de seus ocupantes.	Os núcleos informais classificados como urbanos, mesmo que localizados em áreas rurais. Na Lei 13.465/2017 é permitida a regularização de conjuntos habitacionais ou condomínios horizontais.
Critérios de consolidação da ocupação	Art.47 Área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 hab/ha e malha viária implantada, eu tenha no mínimo 2 equipamentos de infraestrutura urbana	Art.11. Núcleo urbano informal consolidado é aquele de difícil reversão, considerando o tempo da ocupação, na natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo município.	Com a Lei 13.465/2017 ocorre o fortalecimento da autonomia do município nos processos de Reurb. além disso, não há mais o critério mínimo de densidade demográfica como havia na 11.977/2009 bastando que seja observada a difícil reversão.
Projeto de Regularização Fundiária	Art. 51. Áreas ou lotes a serem regularizados e, quando for o caso, as edificações a serem relocadas; • vias de circulação existentes ou projetadas e, quando possível, outras áreas destinadas a uso público; • medidas necessárias para a	Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: I - Levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional	As exigências técnicas na nova legislação, no que se refere ao Projeto de Regularização Fundiária, são definidas de forma objetiva e mais detalhada.

	promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei; <ul style="list-style-type: none"> • condições para promover a segurança da população em situações de risco; • medidas previstas para adequação da infraestrutura básica. 	competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado.	
Registro de Regularização Fundiária	Certidão da matrícula ou transcrição referente à gleba objeto de parcelamento; <ul style="list-style-type: none"> - Planta e memorial descritivo do parcelamento objeto de regularização. 	A certidão de Regularização Fundiária (CRF), sendo o ato administrativo da aprovação da Reurb, deverá conter, no mínimo: I-O nome do núcleo urbano regularizado; II- a localização; III- a modalidade da regularização.	Conforme o Art. 30 da Lei 13.465/2017, ficou definido que compete aos municípios classificar as modalidades da Reurb e emitir a CRF.

Fonte: elaborado pela autora com base em Macedo, Torres e Lima (2022)

A Lei federal n. 13.465/2017 apesar de alterar substancialmente alguns dispositivos da Lei federal n. 11. 977/2009, deve ainda fazer referência ao Estatuto da Cidade¹, isso significa não conflitar com as finalidades elencadas no instrumento. Segundo Kelsen (2000) existe uma hierarquia entre as normas internas e ela deve ser seguida, nessa lógica, a observação do Estatuto da Cidade não é facultativa. Mais do que isso, as normas internas devem ainda estar em consonância com o ordenamento internacional, nesse sentido, citamos a Nova Agenda Urbana (HABITAT III) e a Agenda 2030 (ODS) que buscam cidades justas e democráticas.

A redação desse novo marco legal traz inúmeras inovações como a definição de informalidade que é tratada como núcleo urbano informal; a legitimação fundiária; a desburocratização das ações de aprovação e registro; tratamento do condomínio urbano simples, com aplicação para habitações coletivas; mudança na alienação do patrimônio de imóveis da União, além do direito de laje e de outras modificações.

¹ Art. 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.

Ferreira Filho (2018) cogita que a Lei federal n. 13.465/2017 vislumbrou a desburocratização dos projetos de regularização fundiária dando destaque à concessão de títulos de propriedade. Entende-se assim, pois o referido diploma legal estabelece um número extenso de formas de titulação com critérios diversos que contemplam um grande número de imóveis em situação de irregularidade e informalidade (exemplo: legitimação fundiária, legitimação de posse, usucapião...) e ainda determina que o rol não é taxativo.

Importante mencionar que há um acréscimo no número de instrumentos da Reurb quando comparamos a Lei federal n. 11.977/09 com a Lei Federal n. 13.465/17, por exemplo, o direito de laje e a legitimação fundiária. Não obstante, o diploma legal ainda dispõe que no caso de um assentamento informal (consolidado) em área de preservação ambiental é possível executar a Reurb, desde que realizados os estudos ambientais e demonstrado as melhorias ecológicas em relação a forma de ocupação anterior.

No que concerne as etapas de execução destacamos que se tratando de área pública, é possível pela norma vigente que o Estado encaminhe a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) para o cartório, sem precisar apresentar os títulos individualizados e as cópias dos documentos pessoais dos beneficiários, basta que o poder público para o registro apresente o projeto de REURB devidamente aprovado, o nome dos beneficiários com a respectiva qualificação e a definição das áreas objeto da regularização. Conforme a Lei Federal n. 13.465/2017, art. 28, essas seriam, resumidamente, as etapas do processo:

Quadro x: fases do procedimento de regularização fundiária urbana

FASE	DESCRIÇÃO
I	Requerimento dos legitimados
II	Processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes
III	Elaboração do projeto de regularização fundiária
IV	Saneamento do processo administrativo
V	Decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade
VI	Expedição da CRF pelo Município
VII	Registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada

Fonte: elaborado pela autora com base no artigo 28, Lei Federal n. 13.465/2017.

Outra “inovação” é que a Lei nº 11.952/09, legislação revogada, permitia a titulação tanto para brasileiros quanto para naturalizados, cuja exploração da terra fosse fonte de renda

principal, desde que não fosse proprietário de outro imóvel no território brasileiro. Na Lei nº 13.465/17 foi autorizada a titulação também para estrangeiros (com renda não agrária de até 3 salários mínimos) e possibilitada a titulação de bem imóvel de beneficiário que já tivesse em seu nome outro imóvel, caso comprovado que essa propriedade não era suficiente para sua subsistência (mesmo que esse outro lote seja no território brasileiro).

Não obstante, a nova Lei de Reurb alterou o marco temporal, passando a data limite de ocupação de 1º de dezembro de 2004, segundo a Lei nº 11.952/09, para 22 de junho de 2008, o que certamente influenciou na formação de novos loteamentos irregulares com a esperança de uma posterior regularização. A Lei 13.465/17 também permitiu a regularização de todas as áreas de propriedade da União e do INCRA.

Pimenta, Vasconcellos e Fischer (2022) entendem que a regularização fundiária urbana, promovida através da aplicação da Lei federal n. 13.465/2017 é um mecanismo relevante para se alcançar o direito à moradia, mais do que isso, argumenta-se que a referida aplicação contribuiu para o desenvolvimento econômico do país, considerando que pode ser instrumento às melhorias nos imóveis (objeto da Reurb), viabilizando o acesso a crédito.

Para Alfonsin (2022) a nova política fundiária e urbana, instaurada a partir do referido diploma legal, deve ser observada como um grande downgrade da política habitacional, considerando que a norma não garante a continuidade dos sujeitos que ocuparam o território visando a moradia e também não produz novas habitações é, em verdade, um grande apagão da política habitacional.

Fernandes (2022) pondera que a legislação se confronta com o marco conceitual e jurídico mais amplo construído desde a década de 1970 (regularização fundiária pautada no interesse social, ou seja, objetivando a redução das desigualdades sociais), bem como ignora lições da experiência internacional (como é o caso da experiência no Peru).

Um dos declínios desse instrumento jurídico foi a revogação de diversos artigos que se referiam as ZEIS (Zonas Espaciais de Interesse Social), que são espaços da cidade ocupados por moradia popular. As ZEIS são tratadas de forma superficial, o que revela a desvalorização do instrumento urbanístico. Isto porque o único artigo que trata do tema na Lei Federal n. 13.465/17 é o art. 18, esse dispositivo se limita a conceituar o instituto.

Atualmente as ZEIS se configuram enquanto política urbana facultativa, uma vez que tal como consta no artigo 18, Lei Federal n. 13.465/17, o Distrito Federal e os municípios podem instituir ZEIS, mas a Reurb não está condicionada à existência desse zoneamento.

Destaca-se o papel estratégico que tem as ZEIS, esse instrumento permite territorializar as prioridades de intervenção no território, informando ao sistema de planejamento municipal,

os trechos prioritários da cidade para implementação das intervenções urbanísticas. Ademais, as ZEIS são estratégias de garantir a permanência da população de baixa renda em áreas centrais da cidade, logo, o enfraquecimento dessa forma de zoneamento pode contribuir, inclusive, para os processos de mercantilização das áreas centrais da cidade.

Alfonsin (2022) ainda coloca a norma enquanto marca de colonialidade indisfarçável, cujo real beneficiário é o mercado internacional de terras. A autora alerta que por trás do arco íris da desburocratização, flexibilização e liberalização do acesso à terra se tem um dispositivo de constitucionalidade no mínimo duvidosa. Desse modo, nada inédito na história do Brasil, uma nova vestimenta escondendo a velha e conhecida colonialidade do poder.

O artigo 9º da Lei Federal nº 13.465/17, é a disposição que apresenta os princípios norteadores da Reurb (aqueles que tem a função de interpretar a legislação e suprir possíveis lacunas para uma efetiva aplicabilidade), de acordo com esse dispositivo os princípios são os seguintes: ordenação do solo eficiente e princípio de sustentabilidade (econômica, social e ambiental).

Os princípios elencados tem natureza interdisciplinar e já se encontravam previstos no Estatuto da Cidade. Outrossim, a referida sustentabilidade almejada no dispositivo artigo 9º da Lei Federal nº 13.465/17, como necessária a implementação da Reurb já havia sido mencionada na Carta Mundial pelo Direito à Cidade elaborada durante o V Fórum Social Mundial no ano de 2005, em Porto Alegre, compreendendo que cidades funcionais e sustentáveis são aquelas que promovem direitos sociais. Considerando esses elementos, entendemos ser possível projetar a sustentabilidade, bem como a funcionalidade, nos projetos de regularização fundiária.

Todavia, a Lei federal n. 13.465/2017 também possibilitou a titulação formal sem a necessária adequação urbanística e ambiental, essa perspectiva pode contribuir para processos de Reurb negligentes em relação a função social da cidade e da propriedade. A contribuição ocorre na medida em que a legislação possibilita que a infraestrutura seja implementada após a legalização, e ainda não prevê nenhuma penalidade caso esse compromisso não seja cumprido. O §3º do artigo 36 da Lei nº 13.465/17 determina que as obras de infraestrutura essencial podem ser realizadas antes, durante ou depois da conclusão da regularização fundiária.

Segundo Kelsen (2000) a sanção em caso de descumprimento de uma norma jurídica é o que diferencia esta da norma meramente moral e possibilita a execução do Direito. Para Marrara (2007) a função social da cidade está vinculada à função social da propriedade, a qual tem status constitucional. A possibilidade de implementação posterior das obras de infraestrutura sem a previsão de sanções aumenta os riscos de inadequação urbanística e

ambiental dos domicílios, bem como contribui para o fosso entre a cidade “formal” (definida pela norma) e a cidade “material” (cidade real). Vejamos o art. 36, § 3º, Lei federal n. 13.465/17:

Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação

§ 3º As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

A regularização fundiária urbana, contemplada pela Lei federal n. 13.465/2017, está teoricamente contida dentro da categoria de direito difuso. Desse modo, é possível entender esse como um direito que não pertence a um único indivíduo ou ainda como um direito que atende aos interesses de uma coletividade, passando assim a ser uma política pública de responsabilidade do Estado. Ademais, observa-se que a Reurb transcende os elementos jurídicos referentes à titulação, deve ser a concretização da simbiose entre a cidade formal e a cidade material. Vejamos no art. 10 da Lei nº 13.465/2017, os objetivos da Reurb:

I – identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e **assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais;**

II – criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III – **ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;**

IV – **promover a integração social e a geração de emprego e renda;**

V – estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI – **garantir o direito social à moradia digna e a condições de vida adequadas;**

VII – **garantir a efetivação da função social da propriedade;**

VIII – **ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;**

IX – **concretizar o princípio da eficiência na ocupação e no uso do solo;**

X – **prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;**

XI – **conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;**

XII – **franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.** (grifos nossos)

Os objetivos (resultados esperados) elencados no artigo 10 da norma, de fato, refletem a ideia da função social da propriedade, direito à moradia e direito à cidades sustentáveis quando determinam ações como: “assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais”. Desse modo, consideramos que se encontra em equilíbrio com os princípios da Lei 13.465/2017, elencados no artigo 9º.

No entanto, o artigo 36, §3º, entra em contradição com os objetivos elencados no art. 10, na medida em que busca metas vinculadas ao valor de troca do bem imóvel, ou seja, a

utilização de um direito social para alcançar resultados financeiros (movimentação de crédito), considerando que não há a preocupação com as estruturas de habitação mínimas necessárias à fixação dos ocupantes. Isso porque um imóvel legal, mesmo sem condições de habitação e urbanidade, pode ser comercializado no mercado formal, bem como oferecido como garantia às instituições bancárias.

Segundo Guerreiro e Rolnik (2020) a meta extrema da titulação está pautada em fazer com que os ocupantes regularizem os imóveis para transformá-los em fonte de crédito, promovendo dessa forma o mercado de *Home Equity*, ou seja, expandindo o mercado de crédito. As autoras entendem também que essa política ao ser desvirtuada pode se transformar unicamente em uma política de transferência de renda ou em uma ação social.

O “papel (título)” é eficiente enquanto crédito no mercado formal muito mais que como mecanismo de segurança jurídica. Essa experiência da legalização de forma isolada já foi observada em outros países como, por exemplo, Peru onde foi constatada a sua ineficiência na erradicação da pobreza urbana. Portanto, a ausência de condições de fixação dos ocupantes na área faz com que o título seja uma mera transferência de renda.

Sobre a financeirização das cidades Carlos (2018) afirma que no momento em que o setor financeiro se apropria do território e quando o mercado imobiliário reproduz, constantemente o espaço enquanto valor de troca, uma das consequências é a gentrificação. Esse fenômeno pode ser compreendido como parte de um processo de segregação social que é aplicado por meio da substituição da população mais pobre pela nova classe média, uma espécie de higienização social das áreas em favor da classe média.

Ao adotar a concepção do direito à cidade é necessário observar que a concepção da propriedade privada não deve se sobrepor a função social da moradia, conseqüentemente, é preciso refletir sobre o instituto da regularização fundiária urbana para que este não seja meio de aceleração dos processos de mercantilização das cidades.

A cidade funcional não deve priorizar as demandas do capital em detrimento as necessidades humanas de uso da moradia e isso precisa estar disposto nas políticas urbanas. Um dos fundamentos para a REURB é a função social da propriedade e da cidade, ou seja, essas funções precisam ser observadas enquanto parte vital do desenvolvimento de uma regularização.

No que concerne a legitimidade para requerer a regularização fundiária, o rol está definido no artigo 14, que contempla os entes públicos (União, Estados, Municípios, Distrito Federal, entidades da administração pública indireta), os beneficiários/interessados, o Ministério Público e a Defensoria Pública (desde que agindo em favor de beneficiários

hipossuficientes). Isto posto, significa, inclusive, que aos loteadores/incorporadores será permitida a regularização de loteamentos clandestinos, o que pode facilitar os processos de grilagem das terras.

Quanto aos instrumentos, no artigo 15, são elencados os diversos institutos jurídicos disponíveis para a Reurb, por exemplo, usucapião, o direito de preempção, o consórcio imobiliário, concessão de direito real de uso, doação, compra e venda, desapropriação por interesse social, legitimação fundiária e a legitimação de posse. Frisando-se que o rol presente no artigo supracitado é meramente exemplificativo ou *numerus apertus*, vez que na redação do dispositivo é utilizado o termo sem prejuízo de outros que se apresentem adequados. Para Alfonsin (2022) uma das grandes preocupações em relação aos instrumentos é que a legislação facilitou a obtenção de terras públicas através da venda o que coloca em risco, inclusive, o patrimônio fundiário da Amazônia.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A irregularidade fundiária e exclusão socioespacial não são problemáticas inéditas no país, mas devem ser consideradas como prioritárias a partir da percepção que versam sobre o direito à uma vida digna. O instituto da regularização fundiária urbana trata-se de uma ferramenta hábil para a promoção do acesso à cidade, em especial para as populações em situação de vulnerabilidade econômica e social, apesar dos consideráveis retrocessos verificados na análise da Lei federal n. 13.465/2017. Isso significa que a legislação vigente ainda se pauta sobre uma lógica de uso da moradia vinculada a função social da cidade.

Desse modo, observamos que a que independente da ferramenta utilizada o objetivo, em comum, da política, considerando a Lei 13.465/2017, é modificar a situação fática dos beneficiários retirando estes de uma conjuntura de irregularidade para inseri-los na “cidade legal” ou “formal” mediante a titulação.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: Ministério das Cidades (Org.). Regularização fundiária e assentamentos informais urbanos. Belo Horizonte/MG: PUC, 2006.
- ALFONSIN, B. Novo marco legal da terra reforça a colonialidade do direito de propriedade. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/novo-marco-legal-da-terra-reforca-a-colonialidade-do-direito-de-propriedade/>. Acesso em: 05 de agosto de 2022.
- BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e revoga e altera leis, medidas provisórias e decretos-lei. Brasília, DF, 2017. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 5 mai. 2022.
- BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 3 jan. 2022.
- BRASIL. Lei n. 10.257, 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 5 jan. 2022.
- BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 2 jan. 2021.
- CARLOS, Alessandri F. A Crise Urbana. 1. ed., reimpr., São Paulo: Contexto, 2018.
- CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. O Estatuto da Cidade: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades, 2010.
- CORRÊA, C. F. Instrumentos de Regularização Fundiária nas favelas. In: AZEVEDO, Fabio Oliveira; MELO, Marco Aurélio Bezerra de. Direito Imobiliário: Escritos em Homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. São Paulo: Atlas, 2015. p. 630-646.
- CUNHA, Michely F. F. Manual de Regularização Fundiária Urbana (REURB). Salvador: JusPodivm, 2019.
- DIAS, Daniella Maria dos Santos. Democracia urbana: é possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil?..Curitiba: Juruá, 2010.
- ECO, U. Como se faz uma tese. São Paulo: Perspectiva, 1977.
- FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: BRASIL. Ministério das Cidades. Regularização fundiária plena: conceitos e diretrizes. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/63990>. Acesso em: 02 mai. 2021.
- FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais na América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. 2011. (Série Foco em Políticas Fundiárias). Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/.../regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf Acesso em: 3 abr. 2020.

FERNANDES, Édésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei 13.465/17. *CONJUR*, 22 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-set-08/edesio-fernandes-desafios-regularizacao-fundiaria-urbana-contexto-lei-1346517>. Acesso em: 09 nov. 2022.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais na América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. 2011. (Série Foco em Políticas Fundiárias). Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/.../regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf Acesso em: 3 jun. 2022.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? *Revista UFMG*, v. 20, n. 1, Belo Horizonte: 2013, p 212 – 233.

FERREIRA FILHO, P.S. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n.3, p. 1449-1482, ago. 2018.

GUERREIRO, I.; ROLNIK, R. Regularização fundiária Verde e Amarela: endividamento e precariedade. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/regularizacao-fundiaria-verde-e-amarela-endividamento-e-precariedade/>. Acesso em: 20 de setembro de 2022.

GONÇALVES, Rafael S. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. *Revista ESTUDOS AVANÇADOS* 23 (66), 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/qKrxnbhPc46GxzR9vvrCPxH/?lang=pt#>. Acesso em 12 dez. 2022.

INSTITUTO PÓLIS. Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. Disponível em: <https://ibdu.org.br/>. Acesso em 08 jul. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Nova proposta de classificação territorial. Brasília, DF: 2012. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15007-nova-proposta-de-classificacao-territorial-mostra-umbrasil-menos-urbano>. Acesso em: 09 out. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. 33 f. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=298887>. Acesso em: 12 mar. 2022.

KELSEN, HANS. Teoria Pura do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KHURI, Naila de Rezende. O novo instituto da legitimapao fundiaria na regula- rizapao fundiária urbana: primeiras reflexses sobre a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. In: DEL

GUERCIO NETO, Arthur; DEL GUERCIO, Lucas Barelli (co- ord.). O Direito notarial e registral em artigos. vol. II. Sao Paulo: YK Editora, 2017. p. 285-319.

MACEDO, Roberta Andrade C; TORRES, Jaqueline B; LIMA, José J. Parâmetros urbanísticos aplicados em Reurb: o caso do bairro São Lázaro em Oriximiná (PA). In Regularização fundiária urbana na Amazônia Legal: morar, conviver, preservar – Rede Amazônia. Organização: NASCIMENTO, Durbens M; SANTOS, Myrian S. C. A; NEVES, Renato M. Belém: NAEA, 2022. p. 427-445.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MARICATO, E. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. In: NASSER, F. Brasil: a república de Bruzundanga. Petrópolis: Vozes, 1999.

MARICATO, E. Cidades brasileiras: a matriz patrimonialista. Repositório IPEA -políticas sociais – acompanhamento e análise, fev. 2006.

MARRARA, T. Bens públicos, domínio urbano, infraestruturas. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de Construir. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MUKAI, Silvio Toshiro. Regularização fundiária sustentável urbana e seus instrumentos. Dissertação. (Mestrado em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050. ONU News, 2019a. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>. Acesso em: 03 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Documentos temáticos da Habitat III. 22 - Assentamentos informais (versão não editada 2.0). Nova York, dia 31 de maio de 2015. Disponível em: http://habitat3.org/wpcontent/uploads/22-Assentamentos-Informais_final.pdf. Acesso em: set. 2021.

PEDROSO, A. G. A. Regularização fundiária: Lei 13.465/2017. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

PEREIRA, Daniel Queiroz. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PLANEJAMENTO URBANO: NOVAS PERSPECTIVAS PARA A REDUÇÃO DO “DÉFICIT HABITACIONAL”. Revista de Direito da Cidade. UERJ: RJ, 2010. Disponível em: <file:///D:/mayara/Downloads/1359-5256-1-PB.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

PIMENTA, Artemisa; VASCONCELLOS, Andressa; FISCHER, Luly R. C. Consolidação do direito de propriedade por meio da regularização fundiária urbana instituída pela lei n. 13.465/17 e os impactos sociais no direito à moradia. In Regularização fundiária urbana na Amazônia Legal: morar, conviver, preservar – Rede Amazônia. Organização: NASCIMENTO, Durbens M; SANTOS, Myrian S. C. A; NEVES, Renato M. Belém: NAEA, 2022. p. 25-48.

RIBEIRO, Luiz. Metade dos imóveis no país são irregulares, segundo ministério. Jornal Correio Braziliense, 28 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml>. Acesso em: 05 set. 2022.

RIBEIRO, Tarcyla F. Financeirização: a ameaça do modelo fundiário brasileiro para os mais pobres. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/financeirizacao-a-ameaca-do-modelo-fundiario-brasileiro-para-os-mais-pobres/>. Acesso em: 10 dez. 2022.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. D. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, R. Direito à moradia. IPEA, Ano 6, Edição 51, 2009. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/desafios051_completa.pdf. Acesso em: 09 out. 2022.

ROSEVALD, Nelson. Aquisição e Perda da Posse de Bens Imóveis — Estado Da Arte. In: AZEVEDO, Fabio Oliveira; MELO, Marco Aurélio Bezerra de. Direito Imobiliário: Escritos em Homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. São Paulo: Atlas, 2015. p. 269-297.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/o-direito-a-cidade-como-paradigma-da-governanca-urbana-democratica/>. Acesso em: 02 de ago. de 2022.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática. Instituto Pólis, 2005. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/750/750.pdf>. Acesso em 09 jan. 2022.

SEVERINO, Antonio Joaquim. Metodologia do Trabalho Científico. São Paulo: Cortez, 2007.

SHEID, Cintia Maria. A regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais como garantia do mínimo existencial no direito à moradia. Mestrado em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul, 2008.

SOUZA, Sérgio I. N. Direito à moradia e de habitação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.