XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

EDSON RICARDO SALEME

FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE

DANIEL GAIO

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara;
coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Flavia Piva Almeida Leite, Daniel Gaio – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-096-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2 Direito urbanístico. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

PREFÁCIO

Na passagem para o novo milênio estabeleceu-se o Fórum Social Mundial, em 2001, como espaço fundamental para a internacionalização e discussões de temas relevantes. Elaborou-se, na ocasião, uma Carta Mundial do Direito à Cidade pela ONG FASE, na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos, com apoio ativo dos instrumentos internacionais de direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, como estratégia estabelecida por um conjunto de organizações da sociedade atuantes nas questões urbanas. Gerou-se, assim, a primeira versão da proposta denominada Carta Européia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, apresentada em Saint-Dennis, em maio de 2000, e o Tratado por Cidades, Vilas, Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis. A seguir, no Brasil, lançou-se a plataforma brasileira do direito à cidade e reforma urbana.

Esse processo construtivo de um marco regulatório nasce com o objetivo de disseminar a concepção do direito à cidade como um novo direito humano.

Ainda que alguns urbanistas considerassem desnecessária e outros indicassem a completa ausência de norma do estilo aprovou-se, após treze anos de tramitação, o Estatuto da Cidade. Esta Lei Federal reiterou, em sua ementa, ser a regulamentadora dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Entre críticas e elogios, a Lei nº 10.257, de 2001, gerou repercussões positivas em prol da construção de cidades sustentáveis, firmou parâmetros para a construção da função social da cidade e viabilizou institutos relacionados à regularização fundiária.

Esse novo momento, experimentado no Brasil, reafirmou que o urbanismo não deveria apenas ser visto como ciência voltada unicamente à ordenação de espaços habitáveis, mas também dirigida a regular as funções sociais da cidade e sobretudo relativas à regularização fundiária e novas formas de modernização de espaços urbanos.

Nesse sentido, a inclusão do Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito realizado em Belo Horizonte Minas Gerais, de 11 a 14 de novembro de 2015, revelou-se de maneira inédita e com o sucesso esperado. O novel Grupo gerou excelente

oportunidade para se debater o grande número de institutos previstos no Estatuto relacionados ao justo tratamento da propriedade. O acerto dessa inclusão fica evidente ao serem analisados os artigos submetidos e apresentados, os quais são rapidamente resumidos a seguir, com a indicação de seus autores.

Esta obra inicia-se com o artigo de Roberta Terezinha Uvo Bodnar e Zenildo Bodnar intitulado "A EPISTEMOLOGIA INTERDISCIPLINAR DO DIREITO À CIDADE", que defende a ideia de que o direito à cidade exige estudos de natureza interdisciplinar para abarcar a totalidade do seu sentido, tendo sido igualmente enfatizada a dimensão jurídica do direito à cidade, em especial a sua interseção com o Estatuto da Cidade e com os princípios constitucionais.

No artigo "O DIREITO À CIDADE E SUSTENTABILIDADE: ASPECTOS DA SEGREGAÇÃO, DEGRADAÇÃO E RISCO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE NITERÓI", Eleonora Freire Bourdette Ferreira e Mariana Dias Ribeiro assinalam que o direito à cidade exige uma mudança radical no sistema de valores instituído pelo capitalismo ao incorporar o valor e a ética da sustentabilidade nas suas dimensões ecológica e social. Em seguida as autoras buscam analisar a efetividade dos referidos conceitos no município de Niterói (RJ).

A seguir, Roberto Miglio Sena, por meio do trabalho O DIREITO À CIDADE NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO, faz argumentação da conformação do direito à cidade como um direito fundamental e um dos alicerces importantes da ordem jurídica nacional. Posteriormente faz breve análise acerca dos entraves à efetivação ao direito à cidade, bem como o tratamento conferido pelos Tribunais Superiores às questões urbanas.

Em sua apresentação do trabalho entitulado O AVESSO DO URBANO, Ursula Miranda Bahiense De Lyra objetiva lançar luz aos propósitos do processo de gentrificação que está sendo introduzido no âmbito das políticas urbanas implementadas pelos poderes públicos na cidade do Rio de Janeiro, de forma a transformá-la em uma cidade vitrine ou cidade competitiva, apta a atrair um montante cada vez maior de capital e investimentos estrangeiros.

Por sua vez, Thaís Lopes Santana Isaías e Carolina Spyer Vieira Assad abordam no artigo "A TESE PATRIMONIALISTA E SEUS REFLEXOS NA CIDADE- MERCADO: UMA ANÁLISE À LUZ DO CONFLITO DA IZIDORA (Belo Horizonte), em especial a tramitação do processo judicial e as violações de direitos humanos praticadas pelo Poder Público.

No artigo "O DIREITO À CIDADE ENCLAUSURADO EM CONJUNTOS HABITACIONAIS: A ANÁLISE DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA" os autores Phillipe Cupertino Salloum e Silva e Emerson Erivan de Araújo Ramos analisam como o referido programa habitacional colabora para o aumento da segregação espacial pelo fato de estar alicerçado em uma conformação massificada de habitações em zonas periféricas e em grandes loteamentos é justificada por seu baixo custo e celeridade na conclusão.

No trabalho intitulado "(IN) SUSTENTABILIDADE NO PROCESSO BRASILEIRO DE URBANIZAÇÃO", de Amanda Cristina Carvalho Canezin e Miguel Etinger de Araujo Junior, busca-se relacionar o conceito de sustentabilidade com os impactos sociourbanísticos nas cidades, e trazem elementos e práticas sociais que objetivam construir cidades sustentáveis. Na sequência, Gabriela Miranda Duarte destaca a necessidade de superar o discurso de naturalização das desigualdades e da preponderância do elemento técnico no planejamento das cidades, por meio do artigo PLANO DIRETOR: UMA DEMONSTRAÇÃO DA DESIGUALDADE POLÍTICA NO BRASIL. Para que isso se concretize, a autora defende que haja a inclusão dos grupos que compõem a cidade no processo decisório, em especial por meio de audiências públicas.

Berenice Reis Lopes discorre sobre O FENÔMENO DAS OCUPAÇÕES VISTO COMO PROCESSO DE MUDANÇA SOCIAL. Neste sentido analisou o tema das ocupações como um fenômeno de transformação da sociedade. A pesquisa fez uma análise documental e teórica e, procurou refletir sobre o significado da expressão ocupação, seguindo-se à análise dos conceitos de direito de propriedade e de sua função social, apresentando um outro foco de análise que cerca tais direitos.

Juliana Aparecida Gomes Oliveira e Luiza Machado Farhat Benedito, no artigo "A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA", abordam as diversas possibilidades de funcionalização da propriedade urbana por meio dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, bem como pelos procedimentos de regularização fundiária previstos pela Lei Federal 11.977, de 2009.

Na sequência, com o trabalho intitulado A RELAÇÃO ENTRE O DIREITO DE PROPRIEDADE E O DIREITO À MORADIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, Cláudia Mansani Queda De Toledo e Carolina Baracat Mokarzel apresentaram a relação existente entre o direito de propriedade e o direito à moradia a partir da inserção da moradia

como um direito social fundamental no artigo 6º da CF/88. Para tanto, elaboraram uma aproximação teórica entre direito de propriedade e moradia, bem como as possíveis antinomias.

Juliano dos Santos Calixto e Maria Tereza Fonseca Dias propõem analisar a A EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA A PARTIR DA SEGURANÇA NA POSSE NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO BRASILEIRO, para tanto discutem se a efetividade do direito à moradia adequada está relacionada à distribuição de títulos individuais de propriedade em assentamentos informais ou se a segurança na posse pode ser garantida de forma apartada do direito de propriedade. Para responder a tais questionamentos desenvolvem uma investigação de cunho dogmático-jurídico, mediante coleta de dados primários: estatísticas, programas governamentais, legislações e tratados; e secundários: bibliografia e estudos sobre o tema.

Com o trabalho intitulado OCUPAÇÕES URBANAS EM FORTALEZA: POPULAÇÃO NÔMADE, DIREITOS E MORADIA, Lara Capelo Cavalcante propõe analisar o processo de ocupação da terra urbana de uma parcela da população em Fortaleza, denominada de nômades urbanos. Para tanto, elaborou um estudo sobre as regras jurídicas que disciplinam a questão fundiária urbana, não se limitando a analisá-las do ponto de vista do direito positivo, mas estabelecendo investigação etnográfica.

Eder Marques de Azevedo e Julia de Paula Vieira discorrem sobre O DIREITO A FAVELAS SUSTENTÁVEIS: DESAFIOS À URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS HUMANOS EM BENS PÚBLICOS. Neste sentido apontam que a acumulação capitalista foi responsável pelo crescimento desordenado das cidades e pelo impacto da urbanização na mudança social. Dentro desse contexto, as cidades sofrem sérios problemas ambientais e de crescimento das favelas numa razão desproporcional ao progresso esperado, tornando-se o acesso à terra legal fator de segregação socioespacial.

Com o objetivo de demonstrar o potencial transformador da regularização fundiária, como importante instrumento de inclusão social e de superação da pobreza, Ana Caroline Santos Ceolin, apresenta o trabalho A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL E DE SUPERAÇÃO DA POBREZA: ESTUDO DE CASO DA COMARCA DE SÃO JOÃO DA PONTE EM MINAS GERAIS. Para tanto, após levantamento de dados junto à Serventia extrajudicial de Registro de Imóveis, demonstra a generalizada irregularidade imobiliária da referida Comarca e o seu impacto negativo na economia local, no exercício de direitos urbanísticos de natureza coletiva e individuais pertinentes à titularidade dos imóveis. Com a análise da legislação brasileira verificou a

aplicação prática dos instrumentos legais que visam à regularização fundiária e quais são os avanços obtidos e as possibilidades existentes com a recente regulamentação da usucapião extrajudicial.

O artigo CONFLITO ENTRE A DIMENSÃO NEGATIVA DO DIREITO À MORADIA E O DIREITO À CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO CULTURAL: UMA SOLUÇÃO NÃO EXTRAÍVEL DOS MANUAIS DE DIREITO CONSTITUCIONAL, Fernanda Fortes Litwinski e Flora Augusta Varela Aranha, discorrem sobre os diversos problemas advindos ao proprietário do imóvel afetado pelo instituto do tombamento.

Na sequência, Fabiano Lira Ferre, em seu trabalho REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: HARMONIZAÇÃO ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO aborda os instrumentos de regularização fundiária trazidos pela Lei n.º 11.977/2009, mais especificadamente os institutos da demarcação urbanística e da legitimação da posse, como fórmula possível de alcançar um desenvolvimento sustentável nas cidades, harmonizando os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente saudável. Para tanto, aborda, ainda que de forma sucinta sobre o direito humano à moradia e sua relação com o Estatuto da Cidade. Para ao final, apresentar os referidos instrumentos de regularização fundiária como técnica de compatibilização do direito à moradia com a preservação ambiental.

A seguir Adir Ubaldo Rech e Karina Borges Rigo apresentaram o artigo A GESTÃO PÚBLICA DO MEIO AMBIENTE URBANO: ATUAÇÃO DIRETA DOS MUNICIPIOS PARA A GARANTIA DO DIREITO AO LAZER ATRAVÉS DO PLANO DIRETOR. Os autores indicam a possibilidade do plano diretor municipal ou mesmo a própria lei de parcelamento de solo urbano implementarem fórmulas eficazes destinadas a criar e manter áreas verdes e de lazer no ambiente urbano.

Diante da necessidade em se manter o ambiente natural nos centros urbanos, Rayanny Silva Siqueira Monteiro e Lais Batista Guerra, pesquisaram sobre o DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E À PROPRIEDADE PRIVADA: A EXIGIBILIDADE DE RESERVA FLORESTAL LEGAL EM ÁREA URBANA E DE EXPANSÃO URBANA. Com base nesse estudo as autoras sublinham a importância da manutenção de áreas verdes em locais considerados urbanos pela ordem urbana municipal, mas não obedecem ao preceituado em decisões jurisprudenciais que defendem a tutela da propriedade rural segundo sua destinação.

No texto "FERRAMENTAS PARA OTIMIZAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE NA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA DO MUNICÍPIO DE SANTOS" Henrique Perez Esteves e Leonardo Bernardes Guimarães inicialmente descrevem alguns estudos sobre a mobilidade urbana no município de Santos (SP) para em seguida enfatizarem elementos mais relevantes da proposta de um plano de mobilidade local, como a previsão de indicadores e metas, aumento progressivo de recursos do IPVA e compromisso com a transparência.

No trabalho TEMPO SOCIAL, CONFIANÇA E TUTELA AMBIENTAL: A AMBIVALÊNCIA PARA O DIREITO NA (RE)CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANÍSTICO-AMBIENTAL, Márcio Mamede Bastos de Carvalho enfoca o inter-relação entre o tempo social, a confiança e a tutela do equilíbrio do ambiente urbano-ambiental e a ambivalência entre esses elementos e o Direito.

A seguir o paper intitulado AS PEDRAS E OS AZULEJOS QUE SE ACERTEM COM A JUSTIÇA! A INVENÇÃO DA CIDADE PATRIMÔNIO CULTURAL DA HUMANIDADE E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PATRIMONIAL, Paulo Fernando Soares Pereira comenta acerca da judicialização de questões que envolvem o patrimônio cultural de São Luís, no Maranhão, questionando o fato de ser o Judiciário o foro adequado para a discussão da questão do binômio patrimônio e desenvolvimento naquela Cidade.

No trabalho seguinte os autores Rhiani Salomon Reis Riani e Allexandre Guimarães Trindade investigam a RELAÇÃO PORTO E CIDADE: ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA NAS INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS DA CIDADE DE SANTOS/SP, no que tange aos aspectos de licenciamento ambiental e a importância do EIV. Reiteram que esses estudos são fundamentais como ferramenta de controle na investigação de todos os tipos de impactos possíveis, sejam eles positivos ou negativos.

Outro importante trabalho apresentado, que segue a temática do EIV, é a entabulada por Luciano Pereira de Souza e Fernando Reverendo Vidal Akaoui que, diante da prática na questão ambiental, analisam os ESTUDOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E SUA APLICABILIDADE DIANTE DA AUSÊNCIA OU INSUFICIÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO POR LEI MUNICIPAL. O artigo investiga como o instrumento pode auxiliar no desenvolvimento sustentável local e revelam sua extrema relevância citadina.

No trabalho intitulado URBANISMO SUBTERRÂNEO ARGUMENTOS PARA UM MARCO JURÍDICO DO CONTROLE DA UTILIZAÇÃO DO ESPAÇO DO SUBSOLO URBANO., Sérgio Pacheco, com grande propriedade, expõe a fragilidade desses espaços em face da falta de regulamentação da matéria. O autor expõe que esse tema deveria ser objeto

de se efetivar um plano diretor subterrâneo para que não haja impactos futuros nesses loci nas grandes cidades.

A temática do desenvolvimento urbano e como os benefícios e incentivos fiscais poderiam ser empregados para um dos possíveis meios a viabilizar o desenvolvimento urbano sustentável foi muito bem sustentado por Virgínia Junqueira Rugani Brandão e Marinella Machado Araújo. O trabalho intitulado A SANÇÃO PREMIAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS URBANAS MUNICIPAIS indicou como a Lei de Responsabilidade Fiscal pode regulamentar os casos de renúncia de receita e como se pode penalizar os agentes responsáveis na hipótese de descumprimento dos dispositivos legais.

Diante das regulamentações modernas sobre o ambiente urbano, a pesquisadora Natalia Sales de Oliveira comentou, de forma clara e precisa, o tema ESTATUTO DA METRÓPOLE: REFLEXÕES ACERCA DO INSTITUTO LEGAL E DA GOVERNANÇA METROPOLITANA. Investigou-se no trabalho os maiores problemas relacionados à gestão metropolitana de grande parte das regiões metropolitanas brasileiras. Nesse sentido examinou como se pode haver a gestão governamental plena e pontos conflituosos como as funções públicas de interesse comum e a instituição de fundos de grande capacidade.

Finalmente, com o intuito de finalizar as discussões acerca desse novel diploma normativo, João Luís do Nascimento Mota e Adriano Fábio Cordeiro da Silva, ao enfocarem os problemas existentes na Região do Cariri, no Ceará, comentam os impactos do tema O ESTATUTO DA METRÓPOLE, A REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI E SEUS ÍNDICES DE COMÉRCIO EXTERIOR. Na análise os autores revelam peculiaridades da Região indicada e comentam suas potencialidades diante dessa nova norma.

Por fim, os organizadores e coordenadores do Grupo de Trabalho Direito URBANISTICO, CIDADE E ALTERIDADE parabenizam e agradecem aos autores dos trabalhos que formam esta obra pela valiosa contribuição científica de cada um, o que por certo será uma leitura interessante e útil à comunidade acadêmica. Reiteramos a satisfação em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI, que se constitui, atualmente, o mais importante fórum de discussão e socialização da pesquisa em Direito no Brasil.

Profa Dra Flávia Piva Almeida Leite FMU

Prof Dr Edson Ricardo Saleme Unisantos

Prof Dr Daniel Gaio - UFMG

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: HARMONIZAÇÃO ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

LAND REGULARIZATION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT: MATCHING BETWEEN THE FUNDAMENTAL RIGHTS TO HOUSING AND THE ENVIRONMENT ECOLOGICALLY BALANCED

Fabiano Lira Ferre

Resumo

O presente escrito possui o objetivo de esclarecer sobre os instrumentos de regularização fundiária trazidos pela Lei n.º 11.977/2009, mais especificadamente os institutos da demarcação urbanística e da legitimação da posse, como fórmula possível de alcançar um desenvolvimento sustentável nas cidades, harmonizando os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente saudável. Adotará o método analítico descritivo da legislação e da doutrina sobre o tema, com procedimento comparativo das informações colhidas e técnica de pesquisa essencialmente bibliográfica. Começara tecendo algumas considerações sobre a corrente ecológica do desenvolvimento sustentável, para melhor compreender o direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em seguida, abordará sucintamente sobre o direito humano à moradia e sua relação com o Estatuto da Cidade. Para ao final, evidenciar os referidos instrumentos de regularização fundiária como técnica de compatibilização do direito à moradia com a preservação ambiental.

Palavras-chave: Meio ambiente, Moradia, Regularização fundiária

Abstract/Resumen/Résumé

This writing has the objective to clarify the land regularization instruments brought by Law 11.977/2009, more specifically the institutes of urban demarcation and legitimacy of the possession, as a possible formula to achieve sustainable development in cities, by harmonizing the fundamental rights of housing and healthy environment. Adopt the descriptive analytical method of legislation and doctrine on the subject, with comparative procedure of collected information and essentially bibliographical research technique. Started weaving some thoughts on the ecological chain of sustainable development, to better understand the human right to an ecologically balanced environment. Then briefly address on the human right to housing and its relationship with the City Statute. To the end, to show these land regularization instruments as compatible technique of the right to housing to environmental preservation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environment, Housing, Land regularization

Introdução

As cidades, fruto da transformação humana do espaço natural em espaço artificial, surgiram da necessidade deste mesmo ser humano de aglomerar para sobreviver, para realizar as trocas úteis ao seu bem-estar, enfim, para desenvolver suas inúmeras potencialidades em busca da tão almejada proteção da dignidade humana dentro da sociedade politicamente organizada.

A grande celeuma deste processo aglutinatório em volta da urbe é que o mesmo ocorreu durante muitos séculos sem o devido planejamento. Assim como a consciência ambiental mundial tardou a ser implementada, ocorrendo somente no final do século XX, o mesmo atraso ocorreu com o surgimento das políticas públicas de organização e planejamento de ocupação das cidades.

Dentro deste panorama, as cidades passaram a receber cada vez mais população migratória da zona rural, em muitos casos, acumulando milhões de pessoas, dentro de um espaço desprovido de uma organização racional, em termos de qualidade ambiental, e até mesmo de provisão de serviços públicos essenciais, como saúde, educação e saneamento básico.

Mesmo assim, morar na cidade ao invés de ficar no campo significa ter acesso privilegiado aos bens da vida, primordialmente aos direitos humanos de segunda espécie: os direitos sociais, neles incluído o próprio direito de moradia. Cabe ao Estado assegurar tais direitos, mas sem descuidar da proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o qual também se enquadra como um direito humano, de terceira espécie ou categoria, ligado aos direitos difusos.

A chave para harmonizar o direito de moradia com o direito ao meio ambiente saudável está na ocupação planejada das cidades, através da adoção de planos diretores, buscando um desenvolvimento sustentável. Contudo, o que fazer com as cidades que já se desenvolveram de forma desorganizada, comprometendo o equilíbrio ambiental? Nestes casos, entra em cena o instituto jurídico da regularização fundiária.

O presente artigo tem por objetivo analisar os instrumentos de regularização fundiária disponíveis na legislação brasileira, principalmente os contemplados na Lei n.º 11.977/2009, como forma de harmonizar dois direitos fundamentais protegidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988): o direito à moradia e o direito ao meio ambiente

ecologicamente equilibrado. Para tanto, será usado o método analítico descritivo da legislação e da doutrina sobre o tema, com procedimento comparativo e técnica de pesquisa bibliográfica.

O estudo começará esclarecendo, no capítulo 1, alguns aspetos da corrente ecológica do desenvolvimento sustentável, assim como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é disciplinado na CRFB/1988.

Em seguida, no capítulo 2, contemplará um breve estudo sobre o direito fundamental à moradia, introduzido na CRFB/1988 pela Emenda Constitucional n.º 26/2000, e sua relação com o Estatuto da Cidade, disciplinado pela Lei 10.257/2001.

Para ao final, no capítulo 3, esclarecer sobre os instrumentos trazidos pela Lei n.º 11.977/2009, mais especificadamente a demarcação urbanística e a legitimação da posse, como fórmulas possíveis de regularização fundiária e capazes de harmonizar o direito à moradia com o direito ao meio ambiente de boa qualidade.

1. Desenvolvimento sustentável e o direito fundamental ao meio ambiente saudável

No plano internacional, data de 1972 a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada na Suécia, na cidade de Estocolmo, a qual ficou conhecida como Conferência Internacional de Estocolmo. Naquela ocasião, pela primeira vez países industrializados e em desenvolvimento reuniram-se para discutir problemas ambientais. O termo "desenvolvimento sustentável" apareceu no cenário mundial no Relatório lido por Gro Harlem Brundtland na Assembléia Geral da ONU, no ano de 1987, documento esse intitulado *Nosso Futuro Comum,* mais conhecido por Relatório Brundtland. As conclusões desse documento foram fruto dos estudos realizados por uma Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento – Comissão esta constituída em Nairóbi, no Quênia, em 1982 (LEFF, 2001, p. 19).

Instalada a percepção de crise ecológica, vem a seguinte indagação: como conciliar o desenvolvimento (incluindo o crescimento econômico) com a proteção ambiental? Afinal, paralisar o desenvolvimento não parece lógico, nem desejado pela comunidade mundial, assim como não se deseja a degradação ambiental a ponto de tornar insustentável a vida na Terra. Parece que a "fórmula mágica" para tal questionamento foi encontrada no já citado termo "desenvolvimento sustentável".

> A humanidade é capaz de tornar o desenvolvimento sustentável – de garantir que ele atenda as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas. O conceito de desenvolvimento sustentável tem, é claro, limites – não limites absolutos, mas limitações impostas pelo estágio atual da tecnologia e da organização social, no tocante aos recursos ambientais, e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos da atividade humana. Mas tanto a tecnologia quanto a organização social podem ser geridas e aprimoradas a fim de proporcionar uma nova era de crescimento econômico (CMMAD, 1991, p. 9).

Da análise dos termos acima, transparece a natureza política do termo "desenvolvimento sustentável" em sua origem, no intuito de dar uma resposta tranquilizante frente à crise ecológica. Não se sabia ao certo como o desenvolvimento iria ocorrer com a devida proteção do meio ambiente. Mas se impunha um objetivo, o qual, pelo discurso político da época, era possível de ser alcançado pelos países, o chamado desenvolvimento sustentável.

> O discurso da 'sustentabilidade' leva, portanto, a lutar por um crescimento econômico sustentado, sem uma justificação rigorosa da capacidade do sistema econômico de internalizar as condições ecológicas e sociais (de sustentabilidade, equidade, justiça e democracia) deste processo. [...] a noção de sustentabilidade foi sendo divulgada e vulgarizada até fazer parte do discurso oficial e da linguagem comum. Porém, além do mimetismo discursivo que o uso retórico do conceito gerou, não definiu um sentido teórico e prático capaz de unificar as vias de transição para a sustentabilidade (LEFF, 1991, p. 19-21).

Apesar deste incipiente vazio conceitual e desta característica genuinamente política, a expressão "desenvolvimento sustentável" percorreu o mundo, sendo incorporada nas legislações internas dos países. Possibilitou uma nova forma de enfrentamento da preservação ambiental frente ao modelo hegemônico de economia, ou seja, o capitalismo, o qual visa o lucro como meta, sem se preocupar com a finitude dos "recursos" naturais.

No Brasil, tanto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) quanto em normas infraconstitucionais como, por exemplo, a Lei n.º 6.938/81 que trata da Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981) e a Lei n.º 10.257/2001 que institui o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) pode ser detectada a influência do desenvolvimento sustentável. Por sua vez, no contexto internacional, vários documentos consagraram o desenvolvimento sustentável, erigindo-o a princípio do Direito Ambiental Internacional. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizado no Rio de Janeiro em 1992, é considerada o marco para o fortalecimento do princípio do desenvolvimento sustentável já esboçado no Relatório

Brundtland (WERNER; AYALA, 2011, p. 224).

Conceituar desenvolvimento sustentável na atualidade é um esforço desempenhado por vários autores, cita-se, por exemplo, Sachs (2002) e Veiga (2008). Pelos ensinamentos desses estudiosos, alguns pontos já foram esclarecidos, como, por exemplo, a ideia de que desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico apenas, mas sim de progresso, medido com a obtenção de uma melhor qualidade de vida para todos (VEIGA, 2008). Por outro giro, sustentabilidade deve ser entendida como preservação do meio ambiente, fornecendo uma dimensão ecológica (além da econômica e social) para o princípio do desenvolvimento sustentável, cujas diretrizes seriam: preservar os recursos renováveis, limitar o uso dos recursos não renováveis e respeitar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais (SACHS, 2002).

A evolução do conceito político de desenvolvimento sustentável para verdadeiro princípio jurídico do Direito Ambiental é acompanhada do próprio amadurecimento dessa nova seara jurídica que é o Direito Ambiental. Entretanto, mais do que uma área autônoma do ordenamento jurídico com regras e princípios próprios, o Direito Ambiental com seus instrumentos idôneos para salvaguardar o meio ambiente galgou a posição privilegiada de direito fundamental, com todo o regime jurídico especializado desse status.

> A partir disso, o direito ao ambiente pode ser compreendido como um direito fundamental como um todo configurado em um conjunto de posições fundamentais jurídicas definitivas e *prima facie*. As normas da disposição do direito fundamental do art. 225 da Constituição bem configuram o direito ao ambiente como um direito fundamental como um todo. A norma segundo a qual 'todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações' configura um complexo de posições jurídicas em relação ao Estado e ao indivíduo (GAVIÃO FILHO, 2011, p. 55).

É pacífico na doutrina pátria o reconhecimento do status de direito fundamental para o ambiente ecologicamente equilibrado, direito humano de terceira categoria (ligado aos direitos difusos), mesmo que apareça na Constituição Brasileira de 1988 como um direito fundamental fora do catálogo do artigo 5.º. Rothenburg (2005, p. 821-822) no texto intitulado "A Constituição Ecológica" cita Noberto Bobbio, Paulo Bonavides e Vladimir Brega Filho como sectários deste reconhecimento. As obras de Sarlet e Fensterseifer (2010; 2013) são ricas em demonstrar esse direito fundamental a ponto de defenderem um Estado Socioambiental. Pode-se ainda citar J. A.

da Silva (2011, p. 71-72) que conclui: "A *Declaração de Estocolmo* abriu caminho para que as Constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um *direito fundamental* entre os direitos sociais do Homem, com sua característica de *direitos a serem realizados e direitos a não serem perturbados*".

Neste diapasão, convém destacar que o princípio do desenvolvimento sustentável é considerado pela doutrina e jurisprudência brasileira um princípio do Direito Ambiental de fundamentos constitucionais. No momento em que o artigo 225 da CFRF/1988 impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado "para as presentes e futuras gerações" está se referindo a sustentabilidade (SILVA, J. A., 2011, p. 27).

Entretanto, não é somente no artigo 225 do Texto Maior que se pode inferir da existência do princípio do desenvolvimento sustentável, mas também no artigo 3.º, I e III, da CFRF/1988 ao estipular como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades sociais visando construir uma sociedade livre, justa e solidária; como no artigo 170, VI, da CFRF/88 ao estimular uma atividade econômica que prime pela proteção do meio ambiente (CURIA, 2015, p. 5 e 59).

Dentro deste quadro, a legislação infraconstitucional acabou se adequando aos ditames constitucionais do desenvolvimento sustentável. Assim o fez o próprio Estatuto da Cidade, ao estabelecer "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" e garantir o "direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações" (BRASIL, 2001).

2. Direito fundamental à moradia e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001)

No Brasil, transformações profundas na agropecuária foram introduzidas pelo modelo econômico capitalista no período de 1967 a 1973, com um crescimento acelerado da economia, numa fase que ficou conhecido como "milagre econômico". A mecanização das lavouras levou grande parcela da população rural migrar para as cidades, em busca de melhores condições de

vida. Foi justamento o Censo de 1970 que registrou uma superação da população urbana sobre a rural (SILVA, J. G., 2001, p. 8). Assim, já na década de 1960, a urbanização sem planejamento das cidades brasileiras começa a manifestar efeitos nocivos. Houve um inchaço das cidades, sem a devida estruturação necessária para implementar as condições favoráveis de moradia ou mesmo zelar pela preservação ambiental.

> A densidade demográfica desproporcional, em relação às estruturas urbanas de sustentabilidade, gera caos no trânsito, desemprego, miséria, criminalidade e degradação ambiental e humana, consequências totalmente fora do controle das autoridades. Os centros históricos foram planejados, mas as periferias continuam crescendo sem planejamento, devastando tudo. A construção das cidades na América Latina e, particularmente no Brasil, não prescindiu totalmente da inexistência de projetos, apesar de ter, ao longo do tempo, inexistindo praticamente norma de Direito Público sobre o tema. Tratou-se, pois, de cópia de um modelo clássico, construído por particulares, tendo o Estado apenas ratificado o conteúdo nos Planos Diretores. Tais projetos estabeleciam apenas uns traçados, que previam um único centro com praça, igreja, prédios para a Administração Pública e um entorno quadriculado destinado à residência dos colonizadores. As construções não seguiam nenhuma legislação, mas eram reproduções de prédios com arquitetura tradicional e histórica (RECH, A. U.; RECH, A., 2012, p. 23).

Numa primeira tentativa de ordenar e regularizar a ocupação do solo urbano foi aprovada, em 19 de setembro de 1979, a Lei Federal n.º 6.766 – Lei do Parcelamento do Solo (BRASIL, 1979). Quando da promulgação da CRFB/1988, um capítulo foi dedicado à Política Urbana dentro do título da Ordem Econômica e Financeira. Mas o reconhecimento do direito à moradia como um direito fundamental somente adveio com a Emenda Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000, alterando a redação do artigo 6.º da CRFB/1988, nos seguintes termos: "Art. 6.º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (BRASIL, 1988).

> Como os demais direitos fundamentais, o direito social à moradia abrange um complexo de posições jurídicas objetivas e subjetivas, de natureza negativa (direito de defesa) e positiva (direito a prestações). Na condição de direito de defesa (negativo), o direito à moradia impede que a pessoa seja privada arbitrariamente e sem alternativas de uma moradia digna, por ato do Estado ou de outros particulares. Nesse contexto, destaca-se a legislação que proíbe a penhora do chamado bem de família (Lei 8.009/1990, art. 3.º), a respeito das quais existem inúmeras decisões judiciais, inclusive no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, das quais boa parte favorável à proteção do direito à moradia. [...] Por sua vez, em termos de efetivação da dimensão prestacional do direito à moradia, é preciso relembrar que na condição de direito positivo, também o direito à moradia abrange prestações fáticas e normativas, que se traduzem em medidas de proteção e de caráter organizatório e procedimental. Um bom exemplo disso é o assim chamado

> ‘Estatuto da Cidade’, que representou, apesar do lapso temporal bastante longo, uma resposta do legislador ao dever (prestação) de legislar nessa matéria, com fundamento na Constituição Federal (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2012, p. 588-589).

As políticas públicas servem para operacionalizar os direitos. Por sua vez, para se operacionalizar as políticas públicas é necessário todo um aparato administrativo institucional, além de instrumentos hábeis para concretizar os aspectos abstratos da referida política. O direito fundamental à moradia, agora consagrado na CRFB/1988, necessita de uma política pública adequada para se tornar uma realidade no plano fático, respeitando certos objetivos, entre eles o cuidado com o meio ambiente.

> Assim, em síntese, a política pública para ser implementada precisa de uma estrutura institucional, no caso o Estado, preponderantemente por intermédio de seu Poder Executivo. Além disso, as políticas públicas são instituídas por lei ou atos *normativos* (federais, estaduais ou municipais) que estabelecem seus objetivos, princípios e diretrizes, que criam uma base institucional para sua implementação ou definem as responsabilidades, competências e atribuições para tanto, e que instituem os instrumentos (programas, planos, projetos) que darão concretude às ações do governo ou que oferecerão os meios para que os objetivos sejam alcançados, ou seja, a política pública depende também da gestão para se efetivar (FREIRIA, 2011, p. 186).

Dentro deste contexto é que ganha importância o Estatuto da Cidade, a Lei 10.257/2001, como parte de uma política pública urbanística, dotada de instrumentos hábeis para efetivar o direito à moradia.

> Com a edição do Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10.07.2001), cuja principal meta é dar efetividade às diretrizes constitucionais sobre política urbana, estando a contribuir para a difusão de um verdadeiro direito à cidade, foi dado um passo significativo para dar vida efetiva ao direito a uma moradia condigna no Brasil. Além de uma série de princípios, o Estatuto da Cidade é rico em instrumentos que objetivam a realização prática do direito à moradia, destacando-se os seguintes: (a) as operações urbanas consorciadas, em que Poder Público e os particulares atuam de forma conjunta, ‘com objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental’; (b) o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), cujo conteúdo mínimo é previsto pelo art. 37 da lei, tem por meta verificar os aspectos positivos e negativos do empreendimento ou atividade que se pretenda implementar sobre a qualidade de vida da população residente na área e nas proximidades, ficando à disposição para consulta de qualquer interessado junto ao órgão municipal competente; (c) a usucapião coletiva das áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda e nas quais não seja possível a individualização dos terrenos, sendo declarada judicialmente e constituindo, a partir de então, condomínio indivisível, com estabelecimento da propriedade de uma fração para cada indivíduo (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2012, p. 590).

O Estatuto da Cidade adveio da necessidade de regulamentar os artigo 182 e 183 da

Constituição Federal, os quais disciplinam a Política Urbana. O direito de propriedade passou a ter mais uma condicionante, uma vez "que a utilização do solo urbano fica submetida, primordialmente, à Constituição Federal que estabelece a necessidade de cumprimento da função social das propriedades e à observância do Estatuto da Cidade, Leis urbanísticas e plano diretor" (OLIVEIRA; CARVALHO, 2002, p. 29).

Aliás, o plano diretor é o principal instrumento da política urbanística, servindo de norte orientador do planejamento das cidades, para que as mesmas sejam construídas com respeito ao princípio do desenvolvimento sustentável, além de concretizar o direito fundamental à moradia para todos os habitantes da urbe.

> No planejamento municipal está a essência de toda a disciplina da propriedade urbana no nosso ordenamento jurídico, pois a própria função social da propriedade urbana é definida como sendo o atendimento às necessidades do plano diretor. Ora, o plano diretor nada mais é que a lei que deverá fixar e sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local. O plano diretor é, portanto, a lei que fixará quais as medidas que deverão ser tomadas na ordenação do território e na organização da vida urbana para o bem-estar dos seus habitantes. Ao lado do plano diretor, que é o instrumento principal da execução da política urbana, deve o Município se utilizar de vários outros instrumentos para que atinja os objetivos preconizados no plano diretor (FRANCISCO, 2001, p. 67).

No artigo 4.º do Estatuto da Cidade é possível verificar vários outros instrumentos de política urbana, além do plano diretor, conforme abaixo colacionado:

> CAPÍTULO II
> DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA
> Seção I
> Dos instrumentos em geral
> Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
> I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
> II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
> III – planejamento municipal, em especial:
> a) plano diretor;
> b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
> c) zoneamento ambiental;
> d) plano plurianual;
> e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
> f) gestão orçamentária participativa;
> g) planos, programas e projetos setoriais;
> h) planos de desenvolvimento econômico e social;
> IV – institutos tributários e financeiros:
> a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
> b) contribuição de melhoria;
> c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

> V – institutos jurídicos e políticos:
> a) desapropriação;
> b) servidão administrativa;
> c) limitações administrativas;
> d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
> e) instituição de unidades de conservação;
> f) instituição de zonas especiais de interesse social;
> g) concessão de direito real de uso;
> h) concessão de uso especial para fins de moradia;
> i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
> j) usucapião especial de imóvel urbano;
> l) direito de superfície;
> m) direito de preempção;
> n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
> o) transferência do direito de construir;
> p) operações urbanas consorciadas;
> q) regularização fundiária;
> r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
> s) referendo popular e plebiscito;
> t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)
> u) legitimação de posse. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)
> VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) (CURIA, 2015, p. 1096).

Dentre os vários mecanismos operacionais acima destacados, importa aprofundar o estudo, por ora, em basicamente três deles: a regularização fundiária, a demarcação urbanística e a legitimação da posse. Institutos jurídicos esses contemplados na Lei n.º 11.977, que institui o Programa Minha Casa Minha Vida. Esse programa contempla uma política pública urbanística com objetivo de fomentar o direito à moradia, seja pelo financiamento favorecido para populações de baixa renda, seja pela regularização fundiária dotada de mecanismos desjudicializantes.

3. A regularização fundiária e a Lei 11.977/2009

Praticamente quase todas as cidades brasileiras sofrem com a irregularidade urbana. Mesmo após a Lei do Parcelamento do Solo de 1979 e até mesmo depois do Estatuto da Cidade de 2001, a irregularidade da ocupação urbana é uma triste realidade que acomete principalmente populações de baixa renda, as quais não tiveram acesso à produção formal de habitação, prejudicando seu direito à moradia e pondo em risco o equilíbrio ecológico urbano.

> A falta de espaços e projetos adequados destinados a moradias populares, nas nossas cidades, acaba gerando o crescimento de favelas, invasões, subabitações, áreas de alto risco, como a ocupação de morros e encostas. Essas áreas crescem sem nenhuma infraestrutura urbana de saneamento, arruamento e serviços públicos. A inexistência de parcelamento regular do solo acaba impossibilitando, inclusive, a cobrança de IPTU. A afirmativa de que são questões sociais fora de controle e que vão muito além da capacidade do poder público de adotar políticas públicas preventivas, não é verdadeira. O que se constata é que não existe uma cidade no Brasil, que tenha no Plano Diretor zoneamento ou áreas especiais de interesse social. As que contemplam esses espaços, após o advento do Estatuto da Cidade, não tem definido de forma efetiva como fazer, pois a Lei do Parcelamento do Solo, Código de Obras e Código Tributário sequer mencionam as habitações populares. A ocupação desordenada é fruto da falta de legislação adequada. As nossas legislações municipais, quer o Plano Diretor, que a Lei de Parcelamento do Solo, contemplam moradias apenas para quem pode pagar e ignoram os que não têm condições de acesso (RECH, 2007, p.167-168).

Fica visível que a propriedade protegida pela CRFB/1988 é a formal, ou seja, somente aquele devidamente registrado no Registro Imobiliário municipal. Não basta a Constituição apenas proclamar o direito à moradia e que a propriedade deve respeitar sua função social, uma vez que, no mundo dos fatos, essa moradia/propriedade não pode ser alcançada pelas populações de baixa renda. Diante da omissão do Poder Público em garantir a função social da habitação, loteamentos irregulares foram realizados, levando ao crescimento desordenado das cidades (RAMOS, 2010, p. 59).

> A Lei Federal 9.785, de 29 de janeiro de 1999, que modifica a Lei do Parcelamento do Solo, com vistas a diminuir a cidade informal que ocupa grande parte das periferias da cidade, no que se refere aos lotes populares, estabelece uma infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais populares ou de interesse social, na forma do Estatuto da Cidade, o que nada resolve em termos efetivos, pois, se o Plano Diretor não prevê zoneamentos específicos para a classe mais podre, eles não acontecem, obrigando essa parcela da população a improvisar locais de forma irregular (RECH, A. U.; RECH, A., 2010, p. 215).

Quando se trata de irregularidades nos assentamentos urbanos, essas podem ser de dois tipos. A primeira delas é a irregularidade dominial, caracterizada pelo fato de o possuidor ocupar uma área, desprovido de título que lhe garanta a propriedade do imóvel. A segunda hipótese é a irregularidade urbanística e ambiental, ou seja, quando o parcelamento do solo ocorreu em desacordo com a legislação urbanística e ambiental, não levando em conta a preservação do meio ambiente.

Nessa senda, a Lei Federal n.º 11.977/2009, que implantou o Programa Minha Casa Minha Vida, traz novos mecanismos de regularização fundiária, tanto de interesse social, quanto

de interesse específico, para os assentamentos urbanos que ocorreram de forma irregular. A própria lei já traz em seu artigo 46 um conceito de regularização fundiária, nos seguintes termos: "a regularização fundiária consiste no 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 urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado" (BRASIL, 2009). Fica evidente a preocupação em harmonizar o direito à moradia com o direito ao meio ambiente sadio através do instituto da regularização fundiária.

> De todos os planos, programas e projetos do governo federal voltados para o tema da regularização fundiária, destaca-se em dimensão, importância e impacto social, o Programa Minha Casa Minha Vida regulado pela Lei 11.9777/2009. [...] Paralelamente ao serviço de financiamento, a mesma Lei 11.977/2009 tratou de uma técnica específica de regularização fundiária voltada para o atendimento do Programa, ou seja, uma técnica simplificada e viabilizadora da titulação da propriedade imobiliária, de maneira a possibilitar a construção de moradias populares nos terrenos regularizados, considerando que o elevado custo da terra constitui hoje o grande óbice para o sucesso do Minha Casa Minha Vida. Essa específica regularização fundiária é, portanto, um pressuposto para ampla e integral implantação do Programa. Para esse fim, a Lei 11.977/2009 estabelece os procedimentos administrativos de demarcação urbanística e a legitimação da posse. Com o primeiro procedimento, o Poder Público demarca o imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses. Com o segundo, confere o título de reconhecimento de posse do imóvel objeto da demarcação urbanística. A incidência de ambos os instrumentos não implica a alteração de domínio dos imóveis. Mas, decorridos cincos anos do registro do título de legitimação de posse, o oficial de registro de imóveis reconhecerá, administrativamente, a aquisição do bem por usucapião, em mais uma medida de desjudicialização (ALVIM; CAMBLER, 2014, p. 793-794).

Antes de adentrar no estudo detalhado de como funciona a regularização fundiária nos moldes trazidos pela Lei do Programa Minha Casa Minha Vida, importante trazer à baila as informações constantes no artigo 47 do mesmo diploma legal. Ali o legislador, em interpretação autêntica, reúne definições importantes de alguns institutos jurídicos, as quais, devido sua importância, abaixo são colacionadas:

> Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:
> (...)
> III – demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas

> posses;
> IV – legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse;
> V – Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;
> VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia;
> VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:
> a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos;
> b) de imóveis situados em ZEIS; ou
> c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;
> VIII – regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII.
> IX - etapas da regularização fundiária: medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais mencionadas no art. 46 desta Lei, parcelamento da gleba em quadras, parcelamento das quadras em lotes, bem como trechos ou porções do assentamento irregular objeto de regularização (BRASIL, 2009).

Deste modo, percebe-se dois tipos de regularização fundiária possíveis segundo a mencionada lei: de interesse social e de interesse específico. No presente escrito, como instrumento de harmonização entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ater-se-á somente ao estudo da regularização fundiária de interesse social, na qual busca privilegiar o acesso de populações de baixa renda ao direito de moradia regularizado, possibilitando uma melhor gestão territorial. Nessa categoria de regularização, dois novos institutos jurídicos ganham relevo: a demarcação urbanística e a legitimação da posse, os quais agilizam o processo de regularização territorial em situações que antes só podiam ser resolvidas por meio de ações judiciais de usucapião.

> O instituto da legitimação da posse está previsto na Lei 11.977, de 2009, e constitui exceção à regra de que a posse não é objeto de registro por não se tratar de um direito real, embora constitua uma relação de fato e também um direito patrimonial. A lei supracitada, entre outros temas, estabelece e disciplina o dever estatal de promover a regularização fundiária de interesse social, dependendo este projeto da análise e da aprovação do Município. O projeto visa à regularização fundiária e a concessão de títulos aos ocupantes de lotes irregulares, inserindo-os na economia formal e melhorando as condições de vida e de habitabilidade dos cidadãos de baixa renda (LOUREIRO, 2014, p. 571).

A necessidade de compatibilização entre o direito à moradia e o direito ao ambiente saudável é tão relevante que a lei autoriza o Município realizar, por decisão motivada, a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada. Para tanto exige um estudo técnico, o qual comprove que a intervenção implicará na melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior. Os elementos desse estudo técnico estão elencados no artigo 54, § 2.º, da Lei n.º 11.977/2009:

> § 2º O estudo técnico referido no § 1º deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos:
> I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
> II – especificação dos sistemas de saneamento básico;
> III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
> IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
> V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
> VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
> VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d´água, quando for o caso (BRASIL, 2009).

O procedimento da regularização fundiária de interesse social, segundo artigos 53 a 60 da Lei 11.977/2009, inicia-se pela aprovação do projeto de regularização fundiária, seguida da lavratura do auto de demarcação urbanística pelo Poder Público, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da ocupação.

O auto de demarcação urbanística deve ser protocolado no Registro de Imóveis, para que o registrador identifique possíveis proprietários da área a ser regularizada e publique um edital, no prazo máximo de 60 dias, uma vez pela imprensa oficial e uma vez em jornal de grande circulação local, constando nele um prazo de 15 dias para apresentação de impugnação à averbação da demarcação urbanística. Havendo impugnação, o Poder Público pode propor alteração do auto de demarcação, não havendo acordo, a demarcação urbanística será encerrada em relação à área impugnada. Na ausência de impugnação, a demarcação deverá ser averbada na matrícula da área a ser regularizada. Caso não haja ainda matrícula da referida área, uma nova deve ser aberta com base na planta e memorial apresentados (BRASIL, 2009).

Em seguida, o poder público deverá elaborar o projeto aprovado, o qual deve conter

obrigatoriamente as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, realizando o parcelamento do solo, em lotes com área não superior a 250 metros quadrados. Após o registro do parcelamento, o poder público concederá título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados, preferencialmente em nome da mulher e registrado na matrícula do imóvel (BRASIL, 2009).

> Embora a Lei 11.977/2009 não seja clara, a nosso ver o procedimento a ser seguido é semelhante ao do loteamento. Registrado o parcelamento na matrícula do imóvel, serão abertas matrículas para cada lote. Nestas matrículas é que deverão ser registrados os títulos de legitimação de posse, obedecendo-se, assim, ao princípio da unitariedade da matrícula. A legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia. Após cinco anos, o detentor do título de legitimação de posse poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião. Não há necessidade, portanto, de ajuizamento da ação de usucapião para a declaração da propriedade (LOUREIRO, 2014, p. 572).

Ao fim do procedimento, ou seja, passados cinco anos do registro do título de legitimação de posse e conversão deste em registro de propriedade, os antigos posseiros passam a situação de regularidade perante os cadastros municipais, permitindo uma melhor gestão territorial urbana. O que converge em direção ao objetivo do Estatuto da Cidade de construir/desenvolver cidades sustentáveis.

> A Lei 11.977/2009, como se vê, instaura no País um microssistema de regularização fundiária, uma nova ordem, ordem urbanística popular, mediante um procedimento desjudicializado, célere e simplificado, quiçá a resposta jurídica pioneira e abrangente para a solução da contradição existente entre cidade legal e ilegal (ALVIM; CAMBLER, 2014, p. 794).

A demarcação urbanística e a legitimação da posse possibilitam a compatibilização do direito à moradia e do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao exigir medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada. Além disso, com a segurança jurídica quanto à situação de moradia e a noção de ser o legítimo proprietário do imóvel habitado, ganha-se também com a consciência ambiental das famílias assentadas, pois passam a cuidar melhor do ambiente em que habitam.

Por derradeiro, convém trazer a lume, a título apenas ilustrativo, uma nova forma de usucapião extrajudicial introduzido pelo Novo Código de Processo Civil, Lei n.º 13.105/2015, que entrará em vigor na data de 18 de março de 2016. Trata-se do artigo 1.071 desse novel

diploma legal, o qual introduz o artigo 216-A na Lei de Registros Públicos, Lei n.º 6.015/1973. Segundo esse artigo 216-A, "sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado [...]" (BRASIL, 2015). Denota-se que neste caso a iniciativa parte do particular que possui interesse em regularizar seu imóvel, em mais uma medida desjudicializante, mas que não se confunde com a demarcação urbanística e a legitimação de posse aqui estudadas, as quais são instrumentos de uma política pública de regularização fundiária.

Considerações finais

Com a ideia central em harmonizar o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o presente escrito chega a termos conclusivos de que políticas públicas de regularização fundiária, como a constante na Lei n.º 11.977/2009, podem contemplar instrumentos eficazes de compatibilização da moradia do ser humano com seu entorno.

Partindo da noção de crise ambiental instalada no cenário internacional e de sua possível reversão através de um desenvolvimento sustentável, alcançou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado o status de direito fundamental, contemplado em vários diplomas constitucionais mundo afora, inclusive na CRFB/1988. A defesa do meio ambiente pela implantação de um desenvolvimento que vise a uma sustentabilidade ecológica migrou do plano constitucional para as legislações infraconstitucionais, como o Estatuto da Cidade, o qual prioriza a construção/desenvolvimento de cidades sustentáveis.

Ao lado do direito ao meio ambiente saudável também configura como direito fundamental, ao menos após a Emenda Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000, o direito à moradia. E como direitos fundamentais que são, um não pode excluir o outro, mas sim serem compatíveis de desfrute simultâneo. O certo que as cidades se desenvolveram sem planejamento, excluindo muitos de seu direito à moradia, ao mesmo tempo em que não buscavam salvaguardar o meio ambiente equilibrado. Nessa senda, instrumentos de regularização fundiária são de suma importância para minorar os efeitos nocivos da ocupação irregular do solo urbano.

Como exposto no decorrer do estudo, nem a Lei do Parcelamento do Solo, nem o Estatuto da Cidade foram capazes de promover uma regularização fundiária eficaz, sendo que os loteamentos ilegais ainda são uma triste realidade no cenário brasileiro, com uma avalanche de processos judiciais de usucapião abarrotando o Judiciário nacional.

Espera-se que os instrumentos da demarcação urbanística e da legitimação da posse, trazidos pela Lei n.º 11.977/2009, como medidas desjudicializantes que são, recebam uma resposta mais eficaz da sociedade e do Poder Público para o problema da regulação fundiária, concretizando, ao mesmo tempo, o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, rumo a um desenvolvimento sustentável.

Referências

ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (Coordenadores). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

AUGUSTIN, Sérgio e STEINMETZ, Wilson (orgs). *Direito Constitucional do Ambiente*. Caxias do Sul: Educs, 2011.

BRASIL. Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm> Acessado em 18 jun. 2015.

BRASIL. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> Acessado em 18 jun. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acessado em 18 jun. 2015.

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil _03/leis/LEIS_2001/ L10257.htm> Acessado em 18 jun. 2015.

BRASIL. Lei n.º 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 8 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm> Acessado em 20 jun. 2015.

BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: <http://www. planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm> Acessado em 20 jun. 2015.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum.* 2.ª edição. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1991. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues> Acessado em 18 jun. 2015.

CURIA, Luiz Roberto et al. *Vade Mecum Saraiva*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da Cidade Comentado.* São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

FREIRIA, Rafael Costa. *Direito, Gestão e Políticas Públicas Ambientais*. São Paulo: Editora Senac, 2011.

GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. "O Direito Fundamental ao Ambiente e a Ponderação". In: AUGUSTIN, Sérgio e STEINMETZ, Wilson (orgs). *Direito Constitucional do Ambiente*. Caxias do Sul: Educs, 2011.

LEFF, Enrique. *Saber Ambiental*. 8.ª ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2011.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos: teoria e prática.* 5.ª ed. São Paulo: Método, 2014.

OLIVEIRA, Aluísio Pires de; CARVALHO, Paulo César Pires. *Estatuto da Cidade: anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001*. Curitiba: Juruá, 2002.

RAMOS, Paulo Fernando Duarte. *Loteamentos irregulares no registro de imóveis: superando obstáculos.* Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul. RS: Educs, 2007.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural.* Caxias do Sul, RS: Educs, 2010.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade.* Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.

ROTHENBURG, Walter Claudius. "A Constituição Ecológica". In: KISHI, Sandra Akemi *et al* (orgs). *Desafios do Direito Ambiental no Século XXII*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável.* 2.ª edição. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago (orgs.). *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do meio ambiente*. 3.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 9.ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, José Graziano da. *O que é questão agrária*. Coleção Primeiros Passos. 4.ª reimpressão da 2.ª edição de 1993. São Paulo: Brasiliense, 2001.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. 3.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

WERNER, Eveline de Magalhães e AYALA, Patryck de Araújo. "O estado socioambiental e o dever de proteção de projetos de vida sustentáveis". In: *Revista Direito, Ambiente e Sociedade.* Volume 1, número 2. Caxias do Sul: Educs, 2011.