VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

CLÁUDIA SOFIA MELO FIGUEIRAS

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
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

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

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

Coordenadores: Cláudia Sofia Melo Figueiras – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-506-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Interconstitucionalidade: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial - Atualização e Perspectivas

1.Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Função social. 3. Urbanização.
VII Encontro Internacional do CONPEDI (7. : 2017 : Braga, Portugal).

CDU: 34

CONPEDI

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

Universidade do Minho
Escola de Direito
Centro de Estudos em Direito da União Europeia

Cento de Estudos em Direito da
União Europeia
Braga – Portugal
www.uminho.pt

VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

Realizou-se, nos passados dias 7 e 8 de setembro, de 2017, em Braga, na Universidade do Minho, o VII Encontro Internacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em direito (CONPEDI), subordinado à seguinte temática geral: «Interconstitucionalidade: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial – Atualização e Perspectivas».

Neste âmbito, tivemos o privilégio de coordenar o Grupo de Trabalho (GT) dedicado, em especial, ao tema «Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I». Tendo em atenção esse papel, cumpre-nos, por ora, a honrosa tarefa da elaboração do texto de apresentação da obra que compila todos os textos apresentados no Encontro, realizado em Braga. É com uma enorme responsabilidade que assumimos, pois, tal encargo. Isto porque a obra que agora nasce integra um conjunto de trabalhos que são de uma inegável elevada qualidade científica. Qualidade científica, essa, que, de resto, ficou bem patente na sua apresentação oral e no frutífero debate que se lhe seguiu.

Em obediência ao tema específico tratado pelo Grupo de que nos ocupamos, vários assuntos, conexos com o mesmo, foram objeto de uma saudável análise e discussão. Com efeito, desde a importância do planeamento urbano para a redução de catástrofes nas cidades, a falta de regulamentação do Instituto dos Condomínios Urbanísticos, o direito à moradia, a importância da preservação da memória das cidades, a ideia de promoção do conceito de cidade sustentável, ao alcance do conteúdo do direito de propriedade, várias questões de grande relevância foram suscitadas no decurso dos trabalhos.

Espera-se, acima de tudo, que a presente obra constitua o testemunho escrito do empenho demonstrado pelos membros do Grupo, bem como, e volta-se a reiterar, da elevada qualidade científica do trabalho por si desenvolvido.

Uma última palavra, em jeito de conclusão, é dirigida a toda a organização do Evento, que fomentou a iniciativa e permitiu que a mesma chegasse à Universidade do Minho. A partilha de conhecimentos com os colegas do Brasil, e não só, permitiu-nos desenvolver a mente e preencher a alma. Muito obrigada e um bem-haja a todos os participantes!

A coordenadora,

Cláudia Sofia Melo Figueiras,

Universidade do Minho e Universidade Portucalense

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Revista CONPEDI Law Review, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS ASSENTAMENTOS URBANOS INFORMAIS SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

THE CONSTRUCTION OF THE URBAN LAND REGULARIZATION POLICY OF INFORMAL URBAN SETTLEMENTS UNDER THE PERSPECTIVE OF RIGHT TO HOUSING IN BRAZIL

Cintia Maria Scheid [1]

Resumo

O processo de urbanização no Brasil gerou desigualdades sociais, refletindo o predomínio do capital na formatação das cidades. Direitos humanos tão fundamentais como o direito à moradia não foram atendidos minimamente para o desenvolvimento de uma vida condigna, originando os chamados assentamentos urbanos informais. O reconhecimento dessa realidade é condição sine qua non para iniciar um processo de transformação nas cidades e de construção da dignidade das pessoas que habitam esses locais. É nessa perspectiva que o trabalho busca analisar a construção da política de regularização fundiária para inclusão social à luz direito fundamental à moradia.

Palavras-chave: Regularização fundiária, Assentamentos urbanos informais, Direito à moradia

Abstract/Resumen/Résumé

The brazilian process of urbanization generated social inequalities, reflecting the predominance of capital in cities formatting. Human rights as the right to housing were not provided for the development of a decent life, originating the so-called informal urban settlements. Recognition of this reality is a sine qua non condition to initiate a process of transformation in the cities and construction of the dignity of people in those places. It is from this perspective that this project seeks to analyze the construction of the public urban land regularization policy for social inclusion in light of the fundamental right to housing.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban land regularization policy, Informal urban settlements, Right to housing

[1] Doutoranda Direito FADISP. Mestre Direito UNISC. Especialista Direito Notarial e Registral UNISUL e Direito do Estado UFRGS. MBA ESADE Barcelona. Titular do 4º Tabelionato de Protesto de Títulos de Curitiba-PR.

Introdução

A formatação das cidades modernas é o reflexo da reprodução do capital. Em termos de Brasil, isso fica evidente quando se analisa o surgimento da população urbana, impulsionada pela industrialização a partir de 1940. Foi entre as décadas de 1940 e 1980 que o país teve seu mais intenso ritmo de urbanização, em que a taxa de urbanização salta de 26,35%, em 1940, para 68,86%, em 1980, havendo uma verdadeira inversão do lugar de residência da população brasileira (SANTOS, 1994, p. 29).

Essa explosão urbana, no entanto, não é o único fator responsável pelo cenário caótico e desigual com o qual nos deparamos atualmente nas cidades brasileiras. Com efeito, a ela se aliam a inexistência de uma política urbana e habitacional condizente à dignidade do ser humano e o aviltante rendimento percebido pela grande massa de trabalhadores. Não bastasse, a legislação urbanística e fundiária sempre se mostrou de tal forma exigente e complexa que criou um padrão de uso e ocupação do solo que, ao lado de políticas e investimentos públicos destinados ao setor mais abastado e "promissor" da cidade, fomentou a especulação fundiária. Por conseguinte, restou obstaculizado o acesso formal à moradia pela população de baixa renda.

O produto dessa equação são os assentamentos periféricos, informais e precários de considerável parcela da população urbana. Esse processo informal de desenvolvimento urbano é uma das principais características da urbanização brasileira.

É nesse contexto que surgem os primeiros contornos da política de regularização fundiária urbana. Adverte Betânia Alfonsin que o entendimento do significado da regularização fundiária levou a diversas interpretações, tendo sido atribuídas variadas acepções, o que, inexoravelmente, refletiu no manejo dessa política. Assim, enquanto em alguns casos a ênfase era tão somente na regularização jurídica dos lotes, em outros era na recuperação urbana do assentamento, através da urbanificação da área. Há, ainda, o seu uso como regularização urbanística dos assentamentos. Essa concepção compartimentada comprometeu o êxito de uma política pública de regularização fundiária efetivamente includente. (ALFONSIN, 1997, p. 23)

Nesse passo, o conceito de regularização fundiária é abrangente, não segmentado, englobando, de forma transdisciplinar, um trabalho jurídico, urbanístico, social e ambiental. "Se alguma destas dimensões é esquecida ou negligenciada, não se atingem plenamente os objetivos do processo". De acordo com o conceito de Betânia Alfonsin, a regularização fundiária é um processo conduzido pelo Poder Público e pela população beneficiária, que envolve as dimensões jurídica, física, social e ambiental, cujos objetivos

são a legalização da permanência dos moradores em áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e a melhoria no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, incentivando o pleno exercício da cidadania pela comunidade afetada. (ALFONSIN, 1997, p. 24)

Com efeito, a Lei 11.977, de 07 de dezembro de 2009 (conversão da Medida Provisória 459, de 25 de março de 2009), inovou o ordenamento jurídico brasileiro ao inserir normativa específica sobre a regularização fundiária urbana, e trouxe, em seu artigo 46, a definição de regularização fundiária como o "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".

A Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016[1], deu novo tratamento à regularização fundiária urbana, revogando as regras da Lei 11.977/09, nesse aspecto, e disciplinando novos procedimentos para a regularização fundiária urbana no Brasil.

O conceito de assentamentos urbanos informais foi construído a partir do resultado de um processo informal de desenvolvimento das cidades brasileiras, sendo a irregularidade fundiária urbana a forma com que isso ocorre, ou seja, diz respeito aos distintos processos de consolidação dos assentamentos informais, sendo muitos os tipos em que é possível identificá-la: favelas, ocupações de propriedade pública ou privada, loteamentos clandestinos ou irregulares, cortiços (habitações coletivas familiares).

A lei 11.977/09 utilizava a expressão "assentamentos irregulares", no artigo 47, VI, para conceituar as "ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia". Já a Medida Provisória 759, de 2016, alterou, no artigo 9º, II, a expressão "assentamentos irregulares" para "núcleo urbano informal", ampliando o conceito de informalidade urbana, contemplando, explicitamente, os conjuntos habitacionais e os condomínios[2]. A despeito da alteração legislativa, o presente artigo utilizará o termo "assentamentos urbanos informais" por ser a expressão originariamente utilizada para referir-se aos casos específicos de regularização fundiária de cunho social, ou seja, aqueles

[1] O Plenário da Câmara dos Deputados aprovou, no dia 24 de maio de 2017, a Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, como projeto de lei de conversão, pendente de votação pelo Senado.

[2] "Art. 9º Para fins desta Medida Provisória, consideram-se: [...]II - núcleos urbanos informais - os clandestinos, irregulares ou aqueles nos quais, atendendo à legislação vigente à época da implantação ou regularização, não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, sob a forma de parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos".

casos que demandam regularização para garantir uma moradia condigna para a população de baixa renda.

A partir dessas premissas, mediante pesquisa bibliográfica, o presente trabalho abordará, brevemente, como ocorreu o surgimento dos assentamentos urbanos informais no Brasil, para, em um segundo momento, tecer algumas considerações sobre o direito à moradia digna a partir da Constituição Federal de 1988, e, ao final, analisar, nesse contexto, a previsão da regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais no ordenamento legal atual.

1 Breves notas sobre o surgimento dos assentamentos urbanos informais no Brasil

Nos chamados países centrais, a urbanização[3] está fortemente atrelada ao crescimento econômico proporcionado pela industrialização. Já em países como o Brasil, as causas da industrialização são de natureza distinta, conforme concluiu o estudo realizado por Manuel Castells sobre a urbanização nos países subdesenvolvidos da América Latina (CASTELLS, 1997, p. 78). Neste continente, o fator decisivo para o crescimento urbano foi, sem dúvida alguma, a migração rural-urbana, ainda que para o incremento da população urbana também tenha contribuído o aumento da taxa de crescimento vegetativo, como consequência da redução da mortalidade com o progresso da medicina (SILVA, 2000, p. 58).

De acordo com Rogério Gesta Leal, enquanto nos países desenvolvidos as mudanças são gradativas, uma vez que vão ocorrendo no mesmo passo em que as inovações tecnológicas amadurecem, nos países subdesenvolvidos o que há é um choque muito forte, pois ramos inteiros de produção são implantados de uma única vez, submetendo a estrutura econômica a mudanças muito bruscas. No primeiro caso, ressalta o autor, a população geralmente encontra- se integrada na economia de mercado; já nos países subdesenvolvidos, parcela considerável da população está submetida a uma conjuntura econômica capaz de proporcionar tão somente condições para a subsistência imediata. Não há, portanto, cenário para um crescimento econômico. (LEAL, 1998, pp. 61, 62)

De fato, o processo de industrialização propulsor da urbanização não incluiu no valor dos salários o custo da "mercadoria habitação", de forma que o operário da indústria

[3] Um país é urbanizado quando a população que vive nas cidades é maior que a população que vive em áreas rurais, ou seja, quando a população urbana representa mais que 50% da população total de um país. Durante a maior parte de sua história, o Brasil foi um país agrícola, somente adquirindo a condição de urbano na segunda metade do século XX. (SILVA, 2000, p. 26)

brasileira jamais ganhou o suficiente para pagar o preço da moradia fixado pelo mercado formal (MARICATO, 2000, pp. 158, 159). Esse processo levou ao inchaço nefasto e irreversível dos grandes centros urbanos, pois a cidade não atendeu a demanda dessa grande massa de brasileiros que foram instalando-se em áreas estranhas ao planejamento urbano (LEAL, 1998. p. 70), dando origem aos assentamentos urbanos informais, porquanto não era possível o retorno ao campo, pois lá suas chances já haviam se esgotado.

Também o tratamento dispensado pelo Estado nas questões relativas à cidade, no decorrer da história, contribuiu para a segregação e a informalidade urbana que vivenciamos atualmente. Este fenômeno não é recente, pois se evidencia, pelo menos, desde o século XIX como uma política de saneamento urbano. (LEAL, 1998. p. 66) Com a urbanização acelerada a partir da metade do século XX, as cidades passam a enfrentar os mais diversos problemas: falta de habitações, de água encanada, de esgotos, de creches, escolas, hospitais, transportes coletivos e até de áreas de lazer. A possibilidade de acesso à moradia está subordinada ao nível salarial, que, no Brasil, jamais permitiu a conquista de uma moradia digna. (SPOSITO, 2005, pp. 70-73)

Não bastasse, os investimentos públicos em bens e serviços coletivos ocorrem prioritariamente nos locais em que se encontra a parcela da população com maior poder aquisitivo, ou, então, em locais com potencial de serem vendidos e ocupados por esta parcela, demandando investimento prévio. Em contrapartida, “os lugares da pobreza, os mais afastados, os mais densamente ocupados vão ficando no abandono... As contradições sociais impostas pelo desenvolvimento capitalista estão impressas na estrutura e na paisagem urbana. A opção do Estado parece clara...”. (LEAL, 1998, pp. 74, 75)

Da mesma forma, a especulação imobiliária se apresenta, ao mesmo tempo, como consequência do processo de urbanização brasileira, e como fator determinante para a produção da informalidade urbana no Brasil, sendo uma de suas maiores consequências o alijamento da população desfavorecida para as áreas ignoradas pelo mercado formal, como, por exemplo, as áreas ambientalmente protegidas. Ademais, o cidadão nunca teve acesso à participação legítima na gestão da cidade, não sendo oportunizada a possibilidade de trazer à tona suas demandas, e, até mesmo, eventuais soluções para os problemas identificados. (LEAL, 1998, p. 75)

Na paisagem da cidade brasileira estão refletidas a segregação espacial e a exclusão social, com o sério comprometimento do meio ambiente, produto da lógica econômica individualista. O fato é que a urbanização, particularmente no Brasil, gera enormes problemas, facilmente evidenciados na transformação qualitativa das cidades. Com

efeito, a deterioração do ambiente urbano, a desorganização social, com carência de habitação e saneamento, o incremento do desemprego e da violência, a modificação no uso do solo, os problemas de transporte e tráfego, as enchentes e os desmoronamentos das encostas, dentre tantos outros, além de transformar a paisagem urbana, provocam problemas urbanísticos específicos (SILVA, 2000, p. 23), que devem ser tratados de forma contextualizada.

No Brasil, a ocupação caótica, irracional e informal do solo urbano começou com o loteamento ilegal e/ou clandestino, combinado à autoprodução da moradia, que foi, em um primeiro momento, a principal alternativa de habitação para a população migrante nas principais cidades brasileiras. A Lei 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, pretendeu corrigir essa situação de informalidade acabando com a única forma de acesso do trabalhador carente à propriedade urbana, sem contemplar outra oportunidade. Por isso, um dos resultados que se aponta com a promulgação dessa lei é justamente o crescimento das favelas. (SILVA, 2000, p. 23)

Resumindo, nas palavras de Edésio Fernandes, a informalidade urbana se dá por uma combinação de causas, sendo as mais correntes

> a carência de opções de moradias adequadas e acessíveis para os grupos mais pobres, devido à ação de mercados especulativos e informais; os sistemas políticos clientelistas; bem como o padrão de planejamento urbano e gestão que se faz no Brasil, um planejamento elitista e tecnocrático, baseado em critérios técnicos ideais, mas que não expressam as realidades socioeconômicas de produção e de acesso à terra urbana. (FERNANDES, 2004, pp. 245-2460)

A partir da Emenda Constitucional nº 26/2000, a moradia passou a compor o elenco dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, provocando efeitos que merecem ser analisados mais detidamente, especialmente desde a perspectiva da regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais como instrumento de garantia daquele direito. A seguir, portanto, serão tecidas algumas considerações sobre o direito à moradia digna a partir da Constituição Federal de 1988.

2 O direito à moradia: algumas considerações a partir da Constituição Federal de 1988.

A moradia é necessidade primária do ser humano, acompanhando-o desde os tempos das cavernas. Sua condição de imprescindibilidade para uma vida digna é inquestionável, porquanto serve para proporcionar as condições para o desenvolvimento de

uma vida física e psiquicamente saudável, com importantes reflexos na conquista de uma vida com liberdade. Serve, portanto, não só como espaço para proteção das intempéries, mas também para o resguardo da intimidade, no qual o ser humano pode praticar, com segurança e tranquilidade, os atos mais elementares do seu cotidiano, mas nem por isso menos importantes, tais como são a alimentação, o descanso, a reprodução, o asseio pessoal, o lazer, para citar alguns.

Na definição José Reinaldo de Lima Lopes, o direito à moradia é, além do direito de ocupar um lugar no espaço, "o direito às condições que tornam este espaço um local de moradia. Morar é um existencial humano. O homem não apenas ocupa lugar, ele mora, ele cria seu ambiente humano, ele não se submete à natureza". (LOPES, 1993, p. 121)

Em face de sua significativa relevância para o desenvolvimento de uma vida com dignidade, o direito à moradia é objeto de vários documentos internacionais sobre direitos humanos, sendo os mais importantes a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção Sobre Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção Sobre os Direitos da Criança, a Convenção Sobre a Eliminação Sobre de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. No sistema regional de proteção, o direito à moradia somente encontrou guarida na Carta Social Europeia Revista de 1996, no artigo 31. [4]

Para além dessa proteção internacional, as características sobre o direito à moradia o alçam à condição de direito oponível *erga omnes*, do que decorre sua proteção constitucional em dupla perspectiva. Na dimensão negativa, é capaz de bloquear ações contrárias ao seu exercício[5]. Já no viés positivo, é capaz de compelir o Estado a assegurar eficazmente o acesso a uma moradia condigna mediante prestações jurídicas e materiais sempre e quando o mínimo existencial que o caracteriza não for atendido, tal como ocorre nos assentamentos urbanos informais. (SARLET, 2006, p. 556)

Antes de ser incluída, expressamente, no artigo 6º da Constituição Federal de

[4] A ONU promoveu três importantes encontros para debater a questão da precariedade da moradia nos assentamentos humanos: em 1976, a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos - Habitat I assegurou a moradia como um direito básico da pessoa; em 1996, em Istambul, Turquia, foi elaborado o "Plano de Ação Global", também designado Agenda Habitat II, que prioriza as questões urbanas nos programas de desenvolvimento dos países signatários, reiterando o direito à moradia como um direito humano fundamental social, de realização progressiva, especificando os elementos que o compõem e definindo o papel dos Estados para a sua efetivação; em 2016, houve a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III, realizada em Quito, no Equador, na qual foi adotada a Nova Agenda Urbana — documento que vai orientar a urbanização sustentável pelos próximos 20 anos.

[5] Por exemplo: artigo 5º, XII, segundo o qual a casa é asilo inviolável, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo nos casos expressamente permitidos na Constituição.

1988, a proteção da moradia ocorria de forma indireta, como, por exemplo, por meio do artigo 7º, IV, da Constituição, que estabelece que o salário mínimo do trabalhador urbano e rural deve ser capaz de atender, entre outras necessidades vitais, à da moradia. (SARLET, 2004, p. 323)

É possível defender, no entanto, que, materialmente, o direito à moradia já se encontrava inserido na ordem constitucional brasileira. Segundo Ingo Sarlet, tendo em vista o disposto no artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal de 1988, e sendo o Brasil signatário dos principais tratados internacionais em matéria de direitos humanos, bem como a hierarquia constitucional desses tratados (o que foi confirmado com o advento da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, que inseriu o § 3º no artigo 5º da Constituição Federal de 1988), cabe sustentar que o direito à moradia já era, antes mesmo dessa inclusão expressa, consagrado na nossa ordem como direito materialmente fundamental.

Assim, a previsão expressa da moradia na Constituição Federal de 1988, a partir da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, não se configura exatamente um "novo direito" na ordem constitucional brasileira. Sem embargo, é inegável que essa "expressa positivação lhe imprime uma especial significação, além de colocar novas dimensões e perspectivas no que diz com a sua eficácia e efetividade". (SARLET, 2003, p. 206)

A problemática que circunda o direito à moradia nos assentamentos urbanos informais abarca muito mais que um teto. De fato, a sobrevivência na cidade depende fundamentalmente do acesso à moradia, que habilita os indivíduos e os grupos sociais a fazerem suas escolhas ou a desenvolverem suas capacidades, caracterizando-se, portanto, como um direito básico de cidadania. Desde a perspectiva terminológica posta na Constituição Federal de 1988, está assegurado tão somente o direito à moradia, sem qualquer predicado. Todavia, a moradia a ser apreendida do dispositivo constitucional é aquela minimamente digna, ou seja, constituída das condições básicas para o desenvolvimento de uma vida condigna, entendida a moradia, portanto, de uma forma ampliada. (CARDOSO, 2007)

No que se refere aos parâmetros mínimos indispensáveis para uma moradia condigna, o Programa Nacional dos Direitos Humanos prevê que a garantia desse direito pressupõe o atendimento dos aspectos de habitabilidade, salubridade, condições ambientais, espaço, privacidade, segurança, durabilidade, abastecimento de água, esgoto sanitário, disposição de resíduos sólidos e acessibilidade em relação ao emprego e aos equipamentos

urbanos, por meio de políticas públicas destinadas à urbanização e à regularização das áreas de assentamentos urbanos informais que foram ocupadas pela população de baixa renda.

Com base na ideia de que todos os direitos humanos são inter-relacionados e indivisíveis, o direito à moradia condigna pressupõe uma abordagem integrada, cujo exercício necessariamente pressupõe vínculos com outros direitos relacionados, como são os direitos à saúde, ao meio ambiente saudável, ao trabalho, ao lazer, aos bens de raiz, à segurança da pessoa e do lar, à proteção contra o tratamento desumano e degradante. (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 26)

Nessa linha, foi publicada a Lei 11.888, de 24 de dezembro de 2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social.

Em face da imperiosa necessidade de se concretizar o direito fundamental à moradia condigna, foi publicada, em 07 de julho de 2009, a Lei 11.977 (conversão da Medida Provisória 459, de 25 de março de 2009). Essa lei, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, dispunha sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos informais, e tinha como finalidade "criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais)".

A Medida Provisória 759, de 2016, que revogou as disposições da Lei 11.977/9 acerca da regularização fundiária urbana para dar nova regulamentação sobre o tema, tem a garantia do direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas como um dos objetivos da regularização fundiária urbana, consoante dispõe no artigo 10, VI.

Percebe-se, assim, a vinculação indissolúvel entre o direito à moradia condigna e a regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais. Dessa forma, visto, ainda que brevemente, em que consiste o direito à moradia a partir da Constituição Federal de 1988, especialmente na perspectiva dos assentamentos urbanos informais, a seguir serão abordados os aspectos legais da regularização fundiária, enquanto instrumento idôneo para garantia desse direito.

3 A previsão legal da regularização fundiária urbana dos assentamentos urbanos informais

O surgimento da regularização fundiária está intimamente ligado à questão da urbanização brasileira e às deficitárias políticas urbana e habitacional, que têm como uma

de suas principais consequências os processos informais de ocupação do solo, ocorridos durante muito tempo sob o olhar inerte do Poder Público, que só há pouco começou a tomar consciência da situação alarmante em que está inserida significativa parcela da população urbana.

A política pública de regularização fundiária, portanto, tem origem recente (ALFONSIN, 2007), e busca contornar as consequências havidas com a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano, que geram assentamentos precários e comprometem o meio ambiente nas cidades.

Nesse contexto, a previsão legal da regularização fundiária é do início deste século, mais precisamente a partir do advento do Estatuto da Cidade, em 2001, acompanhado da Medida Provisória 2.220, também de 2001, em virtude do ambiente favorável propiciado pela Constituição Federal de 1988 por meio da concepção do espaço urbano para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, e da previsão expressa da moradia como direito social. (LEAL, 2003, p. 25)

Para vislumbrar a trajetória da legislação para a regularização fundiária, é importante ter presente, além das causas da informalidade urbana, também as áreas ocupadas nesses processos. Nos anos da década de 1970, a maior parte das ocupações era em propriedade privada, totalizando 58,9%. Das públicas, 37,1% eram municipais; menos de 4% representavam áreas dos Estados e da União, e as mistas[6] contavam com somente 0,4% de ocupação. No início dos anos de 1980, a ocupação seguiu sendo, predominantemente, em áreas privadas. Todavia, no fim daquela década ocorre uma redução importante da ocupação em áreas privadas e um crescimento considerável nas áreas públicas, sobretudo municipais: apenas 17,46% das áreas privadas são ocupadas, enquanto 65,83% da ocupação já estavam em áreas públicas municipais, 3,53% em áreas de Estado ou da Federação, e 13,18% em áreas mistas. (MOREIRA, 2002, p. 15)

O aumento das ocupações em áreas públicas municipais se dá, essencialmente, nas áreas de proteção ambiental do município. Na medida em que contêm restrições de uso, são excluídas do mercado imobiliário privado, e se caracterizam como a base de ocupação nos anos de 1980 e princípio dos anos de 1990. Na década de 1990, 14,1% das ocupações ocorreram em áreas privadas; 55,8% em áreas públicas municipais; 4,9% em áreas públicas do Estado ou da Federação, e o restante em áreas mistas. O início do século XXI acenou com maior ocupação nas áreas públicas municipais e nas mistas, em contraposição à

[6] São aquelas áreas ocupadas compostas de parte da área pertencente a particulares e parte ao Poder Público.

diminuição das áreas privadas. A ocupação de imóveis vazios (galpões, armazéns, prédios, terrenos, mansões, casarões e edifícios públicos ou privados), subtilizados ou inacabados também é característica desse processo informal de assentamento urbano. (MOREIRA, 2002, p. 16)

É nessa conjuntura que vai sendo construída uma legislação afeita ao tema da regularização fundiária, desde o Código Civil, de 1916, até o Estatuto da Cidade, de 2001, e todas as leis decorrentes deste novo marco regulatório. Promulgado numa época em que a população brasileira era eminentemente rural, o Código Civil de 1916, definitivamente, não era dotado de qualquer espírito voltado à função social da propriedade urbana. Era elitista, privilegiando fortemente os proprietários em qualquer circunstância, sem atribuir quaisquer responsabilidades de cunho social no exercício desse direito. Como exceção a essa regra, previa, tão somente, a possibilidade de usucapião, como forma de aquisição da propriedade decorrente de posse exercida no lapso temporal previsto legalmente, e que, com o tempo, foi utilizada para regularizar situações de informalidade.

Também a desapropriação foi, durante muito tempo, um dos instrumentos mais utilizados para viabilizar a regularização fundiária. O Decreto-Lei 3.365/41, que regula a desapropriação por utilidade pública, e a Lei 4.132/62, que estabelece a desapropriação por interesse social, foram o respaldo legal para desapropriação de áreas destinadas à realização da regularização fundiária.

O Decreto-Lei 9.760/46, que trata dos imóveis da União, passou, com a edição da Lei 11.481/07, a ter importante papel no marco normativo referente à regularização fundiária. A inclusão do artigo 18-A permite à União lavrar auto de demarcação nos seus imóveis, nos casos de regularização fundiária de interesse social. Já a Lei 9.636/98, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, alterada pela Lei 11.481/07, explicita, no artigo 1º, que o Poder Executivo pode, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União, regularizar ocupações em seus imóveis urbanos, incluindo assentamentos informais de baixa renda.

Ainda a respeito da Lei 9.636/98, a Medida Provisória 759, de 2016, trouxe importante disposição acerca da regularização fundiária urbana em áreas da União, ao estabelecer, em seus artigos 14 e 15, que as pessoas físicas de baixa renda que, por qualquer título, utilizem regularmente imóvel da União para fins de moradia até a data de publicação da Medida Provisória, e que sejam isentas do pagamento de qualquer valor pela utilização, poderão requerer diretamente ao oficial de registro de imóveis a transferência gratuita da propriedade do imóvel. Para tanto, devem atender os requisitos do § 5º do artigo 31 da

referida Lei: possuir renda familiar mensal não superior a cinco salários mínimos, e não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural. O artigo 18 da Medida Provisória 759 autoriza a União, as suas autarquias e fundações a transferir aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal as áreas públicas federais ocupadas por núcleos urbanos informais, para que estes promovam a regularização fundiária urbana nos termos estabelecidos pela Medida Provisória.

Já o Decreto-Lei nº 271, de 1967, instituiu a Concessão Real de Uso (CRDU). Por este instrumento, aplicável também aos terrenos públicos, passou a ser possível o assentamento da população de baixa renda ou a legalização daquelas situações já consolidadas (ALFONSIN, 1997, p. 77). Esse diploma legal sofreu importante alteração com a Lei 11.481/07, que deu nova redação ao artigo 7º, determinando que a CRDU é também aplicável às hipóteses de regularização fundiária de interesse social.

A Lei 6.015/73 – Lei dos Registros Públicos, para Betania Alfonsin, sempre foi um dos obstáculos mais significativos para a regularização fundiária, em virtude do rigorismo dos princípios registrais quando confrontados com a tentativa de se regularizar os assentamentos urbanos informais (ALFONSIN, 1997, p. 56). Essa Lei sofreu alterações interessantes, como a inserção do artigo 290-A (inserido pela Lei 11.481/07), que isenta de custas e emolumentos o primeiro registro de direito real de uso para o beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas, e a primeira construção residencial de até 70m², e os dispensa da comprovação do pagamento de quaisquer tributos. A Lei 11.977/09 incluiu o item 41 no inciso I do artigo 167, para fazer constar o registro da legitimação da posse, e também o item 26 no inciso II do mesmo dispositivo legal, acrescentando a averbação do auto de demarcação urbanística. Também o artigo 221, que trata dos títulos admitidos para registro, foi alterado, admitindo para registro, no inciso V, os contratos ou termos administrativos, assinados com a União, Estados e Municípios no âmbito de programas de regularização fundiária, dispensado o reconhecimento de firma. Por fim, cumpre ressaltar a inauguração de um capítulo específico - Capítulo XII, incluído pela Lei 12.424/11, para tratar do registro da regularização fundiária urbana, o que foi recentemente revogado pela Medida Provisória 759, de 2016, que passou a regulamentar o procedimento da regularização fundiária urbana no seu Título II.

Com o objetivo de reverter a situação de deterioração das áreas urbanas, foi instituída, em 1979, a Lei 6.766 sobre o parcelamento do solo urbano, que estabelece os padrões urbanísticos mínimos para implantação de loteamento urbano, bem como as responsabilidades dos agentes privados (proprietários, loteadores, empreendedores) e do

Poder Público, além de tipificar os crimes urbanísticos. Seu objetivo é a expansão da cidade com ordenação, mas seu rigorismo não auxiliou na regularização fundiária em prol do direito à moradia da população carente (SAULE JUNIOR, 2005). Para tanto, foi editada a Lei 9.785/99, que alterou a Lei 6.766/79 com a previsão de instrumentos para a proteção do direito à moradia através da regularização, como os conjuntos habitacionais e loteamentos populares para a população de baixa renda (INSTITUTO PÓLIS, 2002, p. 123).

Também a Lei 8.666/93 – Lei de Licitações - merece menção, pois sempre que a área em que se encontre localizada a população envolvida no processo de regularização não puder ser aproveitada, e o Poder Público não tiver área de sua titularidade para tal fim, terá que instaurar processo licitatório para adquirir outra área. (INSTITUTO PÓLIS, 2002, p. 60)

A Lei 8.666/93 passou, ainda, por importantes modificações, como a dispensa dos trâmites de que trata o inciso I do artigo 17 no que se refere à alienação de bens da Administração Pública para, por exemplo, a alienação e a concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de quinze módulos fiscais e não superiores a 1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais, conforme redação dada pela Medida Provisória 759 de 2016 . Ademais, essa Medida Provisória prevê, expressamente, no artigo 58, que para fins de regularização fundiária urbana ficam dispensadas a desafetação e as exigências previstas no inciso I do artigo 17 da Lei 8.666/93, que prevê que a alienação de bens imóveis da Administração Pública dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 abre, efetivamente, a possibilidade para a construção de uma política pública de regularização fundiária vocacionada à realização do direito fundamental à moradia digna para aqueles que vivem nos assentamentos urbanos informais. Com efeito, ao destinar, pela primeira vez, um capítulo para a política urbana, assegurando a função social da propriedade urbana e veiculando, expressamente, o direito à moradia como um direito fundamental, a Constituição Federal de 1988 forneceu as bases para a implementação de uma política urbana que tenha, em seu bojo, a política de regularização fundiária como carro motriz para a garantia da moradia condigna.

Nesse contexto, a edição do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) caracteriza o

marco paradigmático para o desenvolvimento de uma política urbana includente, na medida em que reconhece o passivo social-urbano de irregularidade fundiária e a precariedade da moradia, e traz consistentes instrumentos jurídicos para a promoção da regularização dos assentamentos urbanos informais. Ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, essa lei estabelece os princípios, diretrizes e instrumentos para uma política urbana capaz de garantir o direito a uma cidade sustentável.

Cumpre destacar, ainda, a Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001, que regulamenta a concessão de uso de que trata o § 1º do artigo 183 da Constituição Federal de 1988 e tem sua vigência garantida pelo artigo 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001 [7]. Inicialmente foi prevista nos artigos 15 a 20 do Estatuto da Cidade, que restaram vetados pelo Presidente da República, em função de acirrado debate na última fase de tramitação do projeto de lei acerca dos potenciais efeitos ambientais negativos da concessão de uso especial para fins de moradia. Pela Medida Provisória 2.220/01, naquelas situações em que a propriedade pública não cumprir sua função social, e sobre qual está sendo exercido o direito fundamental à moradia por pessoas carentes, este é reconhecido mediante a concessão de uso especial para tal finalidade. A Medida Provisória 759, de 2016, alterou os prazos dos artigos 1º, 2º e 9º da Medida Provisória 2.220/01 para constar como limite temporal para o preenchimento dos requisitos do direito à concessão de uso especial para fins de moradia a data de 22 de dezembro de 2016 (data da promulgação da Medida Provisória 759, de 2016), e não mais 30 de junho de 2001, ampliando, assim, o espectro do alcance da concessão.

Importante registrar a guinada ocorrida com a promulgação do Código Civil de 2002, que, marcado por uma forte noção de função social, permeia vários institutos jurídicos em prol da coletividade, abandonando o papel eminentemente individualista que sempre desempenhou nas relações jurídicas. Nesse contexto, a função social da propriedade ganha relevância e passa a informar as relações entre os particulares, a fim de que o bem coletivo seja um compromisso de todos.

Essa nova concepção é sentida com as modificações no Código Civil que fizeram constar, no artigo 1.225, como direitos reais, a concessão especial de uso para fins de moradia e a concessão de direito real de uso (CRDU). Esses passam também a servir, juntamente com o direito de superfície, como objeto de hipoteca a partir de sua inclusão no

[7] Art. 2º. As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

artigo 1.473. Também foram inseridos como objeto da alienação fiduciária de bens imóveis o direito de uso especial para fins de moradia, o direito real de uso, desde que suscetível de alienação, e a propriedade superficiária. A Medida Provisória 759, de 2016, incluiu, ainda, o inciso XIII no artigo 1.225 do Código Civil, que passa a elencar o direito real de laje, e também o artigo 1.510-A que estabelece, em seu *caput*, que "o direito real de laje consiste na possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades distintas situadas em uma mesma área, de maneira a permitir que o proprietário ceda a superfície de sua construção a fim de que terceiro edifique unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo".

A Lei 11.952, de 25 de junho de 2009 (conversão da Medida Provisória 458, de 10 de fevereiro de 2009), dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações em terras situadas nas áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal[8], estabelecendo, a partir do artigo 21 (Capítulo III), regras sobre a regularização em áreas urbanas de propriedade da União, que se efetivará por doação ou concessão de direito real de uso aos Municípios, que devem promover a regularização.

A Medida Provisória 759, de 2016, a exemplo do que dispunha a Lei 11.977/09, trata a questão da regularização fundiária de assentamentos urbanos, esclarecendo e sistematizando aspectos importantes, como o conceito de regularização e a definição de área urbana, área urbana consolidada, demarcação urbanística, legitimação da posse, regularização fundiária de interesse social e de interesse específico. Autoriza, expressamente, o Município a reduzir o percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo, no caso de regularização fundiária de assentamentos urbanos informais consolidados anteriormente à sua publicação, e determina o registro da legitimação da posse direta para fins de moradia naqueles casos de demarcação urbanística averbada com a possibilidade de conversão da posse em propriedade após cinco anos da averbação, a partir da aquisição por usucapião prevista no artigo 183 da Constituição Federal de 1988.

Alterou, ainda, a expressão relativa aos assentamentos irregulares para "núcleos urbanos informais", e passou a considerar, para fins de regularização fundiária urbana, todas as ocupações que tenham usos e características urbanas, mesmo que localizadas em

[8] Área instituída pela Lei 1.806/53 para fins de planejamento econômico da região amazônica. Abrange a totalidade dos estados do Acre, do Amapá, do Amazonas, do Pará, de Rondônia, de Roraima e do Tocantins e parte dos estados do Maranhão e do Mato Grosso, perfazendo uma superfície de aproximadamente 5.217.423 km², o que corresponde a cerca de 61% do território brasileiro. http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/politica/535201-camara-aprova-mp-sobre-regularizacao-de-terras.html

áreas qualificadas como rurais, desde que a área da unidade imobiliária seja menor que a fração mínima de parcelamento prevista na Lei 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural.

Finalmente, essa lei trata de aspectos ambientais na regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais, detalhando, nos parágrafos 3º, 4º e 5º, do artigo 9º, pontos específicos sobre a localização dos assentamentos em áreas com características de preservação ambiental. [9]

A partir desse novo horizonte normativo, a regularização fundiária se fortalece e ganha papel de destaque na política urbana de qualquer município voltado à realização dos princípios inseridos no artigo 1º, como a dignidade da pessoa humana e a cidadania.

Considerações finais

O direito à moradia é um direito humano fundamental social, reconhecido na ordem internacional em diversos instrumentos dos quais o Brasil é signatário, e é consagrado, expressamente, no artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

Esse direito impõe, por um lado, o dever de abstenção por parte do Estado, que está proibido de atuar de forma que dificulte ou inviabilize o seu exercício e, de outro, o compele a uma conduta positiva. Nesse sentido, o Estado tem o dever de elaborar e executar políticas públicas que visem à promoção e à proteção do direito à moradia, especialmente quando a dignidade do indivíduo encontra-se comprometida por não restarem satisfeitas as condições mínimas de habitabilidade para o desenvolvimento de uma vida condigna.

Contudo, na realidade brasileira, calcada numa situação de extrema exclusão social a partir de uma desigualdade aviltante na distribuição de rendas, do descaso do Poder Público, notadamente com a especulação imobiliária, de uma legislação por muito tempo elitista, de uma ausência de políticas públicas habitacional e urbana eficientes, os assentamentos urbanos informais aparecem como a alternativa de acesso à moradia para a

[9] Art. 9º. [...]§ 3º Constatada a existência de área de preservação permanente, total ou parcialmente, em núcleo urbano informal, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese para a qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.
§ 4º A Reurb cuja ocupação tenha ocorrido às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou de autorização assinados anteriormente a 24 de agosto de 2001, a faixa da área de preservação permanente será a distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum.
§ 5º No caso de o projeto abranger área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, admita a regularização, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essa intervenção implique na melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

população de baixa renda.

A compreensão da problemática urbana abrange, assim, a pobreza; a exclusão social; a segregação espacial; a manipulação do espaço público da cidade, principalmente quanto à especulação imobiliária e aos investimentos públicos em infraestrutura e serviços nas áreas economicamente valorizadas; a deterioração do meio ambiente.

Todos esses aspectos são frutos do modelo de urbanização ocorrido no Brasil que, durante muito tempo, foram descurados e agora cobram soluções. Essas, todavia, não podem ser pensadas de forma compartimentada, segmentadas nas suas escolhas, pois todos esses aspectos estão integrados, demandando uma análise conjunta para que as medidas sejam coerentes. (GARDINI, 2007)

De qualquer sorte, a promulgação da Constituição Federal de 1988 representa a guinada ética por meio da qual deve ser tratado o direito à moradia condigna nos assentamentos urbanos informais. Com efeito, a previsão expressa da dignidade da pessoa humana e da cidadania como fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro, no artigo 1º, e os objetivos de erradicação da pobreza e da diminuição das desigualdades sociais, indiscriminadamente, para a construção de uma sociedade justa e solidária, no artigo 3º, permeiam o capítulo inédito da política urbana.

A previsão de uma política de desenvolvimento urbano com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar de seus habitantes, demonstra, de forma irrefutável, a centralidade do ser humano na execução dessa política, que tem como finalidade precípua o respeito à sua dignidade.

Com a inclusão do direito à moradia na Constituição Federal de 1988 como um direito fundamental social, em 2000, e com a edição do Estatuto da Cidade, em 2001, a promoção desse direito às pessoas carentes que vivem nos assentamentos urbanos informais passa a ser, definitivamente, um dos pontos centrais da política urbana, e a regularização fundiária surge como uma política de fundamental importância para a realização do projeto constitucional voltado à dignidade do ser humano.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade, ao absorver esses preceitos constitucionais, inaugurou uma nova concepção sobre a política de regularização fundiária, consolidando o direito à moradia condigna como um dos elementos cruciais da política de desenvolvimento urbano, vinculando, definitivamente, o Poder Público à elaboração de uma política pública urbana que contemple a regularização fundiária como meio para a efetivação do direito à moradia condigna para aqueles que habitam os assentamentos urbanos informais.

Com efeito, à medida que o Estatuto da Cidade prevê o direito à moradia, à terra

urbana, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao serviço e aos transportes públicos, bem como a regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais como diretrizes da política urbana, esse importantíssimo diploma legal passa a ser visto como o conjunto de disposições prenhe de valores jurídicos fundamentais expressos na Constituição. Assim, a política pública de regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais, mais do que uma forma de reduzir as desigualdades sociais, busca garantir a dignidade da pessoa humana pela efetivação do direito humano fundamental social à moradia condigna.

A regularização fundiária como política pública de inclusão social cumpre, assim, um papel fundamental no planejamento e na política de desenvolvimento urbano. Seu caráter multifacetário exige que seja desenvolvida desde uma ótica transdisciplinar, numa perspectiva de gestão integrada, conciliada com medidas preventivas para estancar o processo de informalidade urbana, e contando com uma participação popular efetiva em todas as suas etapas, para que se desenvolva de forma sustentável e o mais imune possível às contingências políticas.

Há um novo horizonte que se desvela em termos de política de desenvolvimento urbano, onde a regularização fundiária ganha destaque, pois é a política pública adequada para enfrentar e dar conta da situação de informalidade já consolidada nas cidades brasileiras, capaz de auxiliar no freio de sua reprodução e, paralelamente, auxiliar na garantia do direito à moradia condigna.

Referências

ALFONSIN, Betania de Moraes. *Direito à Moradia – Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. RJ: Observatório de Políticas Urbanas- IPPUR: FASE, 1997.

_____. *A experiência brasileira de Regularização Fundiária*, apresentação em Workshop de Estudos Urbanos. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=category&id=588. Acesso em 21 de agosto de 2007.

CARDOSO, Adauto Lucio. *Desigualdade e políticas habitacionais.* Disponível em: http://observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/adauto_desig_urb_polhab.pdf. Acesso em 21 de agosto de 2007.

CASTELLS, Manuel. *La Cuestión Urbana.* Madrid: Siglo Veintiuno, 1997.

FERNANDES, Edésio. Política Nacional de Regularizacao Fundiária:contexto, proposta e limites. In: *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo: Revista dos Tribunais,

n. 56, Janeiro/Junho 2004.

_____. *Preservação ou moradia? Falso conflito.* Disponível em http://www.irib.org.br/notas_noti/boletimel1606b.asp.

GARDINI, André. *A demonização da habitação informal.* Disponível em: http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=25&id=281. Acesso em 27 de julho de 2007.

http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/politica/535201-camara-aprova-mp-sobre-regularizacao-de-terras.html. Acesso em 25/05/2017.

INSTITUTO PÓLIS. *Manual: regularização da terra e moradia – o que é e como implementar.* São Paulo: Caixa Econômica Federal, Instituto Pólis, FASE, Cidadania e Direitos Humanos, COHRE – Centro pela Moradia contra Despejos, 2002.

LEAL, Rogério Gesta. *A função da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos.* Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1998.

_____. *Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano.* Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LOPES, José Reinaldo de Lima Lopes. Cidadania e propriedade: perspectiva histórica do direito à moradia. In: *Revista de Direito Alternativo*, São Paulo: Acadêmica, n. 02, 1993.

MARICATO, Herminia. *A cidade do pensamento único: desmanchando conceitos.* Petrópolis: Vozes, 2000.

MOREIRA, Tomás. *A política habitacional e fundiária no Brasil.* Seminário: Terra urbana para políticas sociais: aquisição e desapropriação. São Paulo: LabHab e Lincoln Institute of Land Policy, 2002.

NAÇÕES UNIDAS. *Direitos Humanos: O Direito Humano a uma Habitação Condigna.* Ficha Informativa sobre Direitos Humanos n. 21 (ACNUDH). Genebra: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, 2004. Disponível em: http://www.dhnet.org.br. Acesso em 18 de julho de 2008.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira.* São Paulo: Huitec, 1994.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 4ª edição revista, atualizada e ampliada. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2004.

_____. Direitos fundamentais sociais, "mínimo existencial" e direito privado: breves notas sobre alguns aspectos da possível eficácia dos direitos sociais nas relações entre particulares. In: SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flávio. (Org.). *Estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 46, 2003.

SAULE JUNIOR, Nelson. *Nova Lei do Parcelamento do Solo Urbano e as funções sociais da cidade*. Disponível em: http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=89. Acesso em 26 de maio de 2005.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro.* São Paulo: Malheiros, 2000.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Capitalismo e urbanização.* São Paulo: Contexto, 2005.