



DO CERCAMENTO DAS TERRAS COMUNS AO ESTATUTO DA CIDADE: A COLONIALIDADE DO DIREITO DE PROPRIEDADE COMO OBSTÁCULO PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL

From the enclosure of common lands to the City Statute: the coloniality of property rights as an obstacle to the realization of the right to the city in Brazil

Betânia de Moraes Alfonsin

Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2759534639224252> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5213-6212>
E-mail: betaniaalfonsin@gmail.com

Flávia Segat

Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0398114625941081> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9847-8373>
E-mail: flaviasegat@gmail.com

Juliana Raffaella de Souza Gallicchio

Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6172391441072076> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4933-1420>
E-mail: jgallicchio3@gmail.com

Vitória Montanari

Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4036701645114871> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4111-0893>
E-mail: montanarivit@gmail.com

Trabalho enviado em 01 de fevereiro de 2021 e aceito em 29 de março de 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.01., 2023, p. 294-330.
Betânia de Moraes Alfonsin, Flávia Segat, Juliana Raffaella de Souza Gallicchio e Vitória Montanari
DOI: 10.12957/rdc.2023.64045 | ISSN 2317-7721

Resumo

Completados vinte anos do Estatuto da Cidade, o presente artigo pretende discutir em que medida o estatuto jurídico do direito de propriedade – apesar de alterado pela Lei nº 10.257/01, mas mantido, em essência, como centro da ordem urbanística – representou um entrave para o cumprimento das funções sociais da cidade e para a efetivação do direito à cidade. A análise se debruça sobre como o direito de propriedade se faz presente na lei, por meio do exame (i) da função social da propriedade, (ii) dos instrumentos de combate à retenção especulativa de imóveis, (iii) do instituto do plano diretor e (iv) da usucapião urbana especial para fins de moradia. O método de abordagem é dialético e o método de procedimento é histórico, já que a reconstituição da forma pela qual a propriedade foi introduzida no Brasil é realizada para demonstrar que a resiliência de tal instituto, mesmo em uma lei como o Estatuto da Cidade, é uma manifestação da colonialidade do poder. Em um exercício propositivo de alternativas para uma saída dessa armadilha jurídica e epistêmica, a pesquisa realizada analisa as discussões sobre os comuns, sobre função social da posse, sobre o termo territorial coletivo e sobre as potencialidades das ZEIS.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade. Direito de propriedade. Direito à cidade. Função social da propriedade. Colonialidade.

Abstract

After the City Statute turns twenty years old, this article discusses in what extent the legal status of the property right, despite being altered by law 10.257/01 – but maintained, in essence, as the center of the urban order – represented an obstacle to fulfill the social functions of the city and for the realization of the right to the city. The analysis focuses on how the right to property is present in the law by examining (i) the social function of property, (ii) the instruments to combat the speculative retention of idle properties, (iii) the institute of master plan and (iv) special urban usucapio for housing purposes. The method of approach is dialectical and the method of procedure is historical, as a reconstitution of the way how property was introduced in Brazil is carried out to demonstrate that the resilience of property, even in a law such as the City Statute, it is a manifestation of the coloniality of power. In a propositional exercise of alternatives for a way out of this legal and epistemic trap, the investigation focuses on discussions about the commons, the social function of property, the Community land trust and on the potential of ZEIS.

Keywords: City Statute. Property rights. Right to the city. Social function of property. Coloniality.



1 Introdução

No ano em que o Estatuto da Cidade completa vinte anos, inúmeras avaliações começam a ser produzidas acerca dos resultados atingidos pela Lei Federal de Desenvolvimento Urbano. Em que pese o reconhecimento de muitas das contribuições da lei – como a introdução do direito à cidade na cena jurídica brasileira – a maior parte dos balanços tem sido negativo¹, apontando a baixa efetividade de muitos de seus instrumentos e, sobretudo, a persistência de um espaço urbano altamente hierarquizado e marcado por profundas desigualdades no acesso aos bens materiais e simbólicos que traduzem a ideia de cidade. O fato de a paisagem urbana não ter tido grandes alterações após duas décadas de implementação da lei e de ser ainda caracterizada pela produção irregular de parte do tecido urbano demonstra, segundo tais avaliações, que o direito à cidade não conseguiu avançar entre nós.

O presente artigo procura interrogar, mais do que os *resultados* da aplicação do Estatuto da Cidade, as *fórmulas* nas quais apostamos, enquanto sociedade, tanto no momento da negociação política em torno do capítulo da Política Urbana quanto no momento da regulamentação, no Estatuto da Cidade, do que sobrou da mutilada emenda da reforma urbana no texto constitucional. Esse texto registra um esforço do estudo realizado em 2021, muito especialmente para procurar responder a dois problemas de pesquisa articulados entre si:

- a. Em que medida a colonialidade do poder² se alavancou, juridicamente, na história do Brasil, sobre o direito de propriedade como instituto garantidor do poder econômico, da desigualdade social e da exclusão política da população de baixa renda?

¹ Ver, a propósito, balanços reunidos em: ALFONSIN, Betânia de Moraes *et. al.*, 2021.

² A “colonialidade do poder” é um conceito que nos remete à constatação de que, ultrapassado o período histórico do colonialismo, remanesce ainda uma “matriz colonial do poder” (MIGNOLO, 2008) na América Latina e em outras regiões do planeta como o continente africano, que foram vítimas da violência do empreendimento colonial instaurado, por países europeus, a partir do século XV. A colonialidade do poder corresponde a um “padrão colonial de poder” (QUIJANO, 1992) que assume uma visão eurocêntrica do mundo, que considera a ciência produzida na Europa, o gênero masculino, o padrão sexual heteronormativo e a *raça* ariana como hierarquicamente superiores em relação aos conhecimentos produzidos por povos originários da América Latina e da África (produzindo o epistemicídio), ao gênero feminino (reproduzindo o machismo), ao padrão sexual LGBTQIA+ (gerando a homofobia) e às raças de pessoas não brancas (legitimando o racismo), respectivamente. É o próprio padrão colonial de poder que inventa o conceito de *raça* e, conseqüentemente, o racismo, já que toda a humanidade pertence à *raça* humana. Para esta pesquisa, assume-se que o direito de propriedade, tal como introduzido no Brasil, foi vítima desta matriz colonial do poder, desprezando outras formas de acesso à terra praticados pelos povos originários que poderiam ter conduzido o país a uma outra matriz jurídica mais potente para a garantia do direito de moradia e do direito à cidade.



- b. Em que medida o estatuto jurídico do direito de propriedade, apesar de alterado pelo Estatuto da Cidade, mas mantido, em essência, como centro da ordem jurídico-urbanística, representou um entrave para o cumprimento das funções sociais da cidade e para a efetivação do direito à cidade nos vinte anos de vigência da referida lei federal?

O primeiro dos problemas é *mediato* e nos remete à força *estrutural* do direito de propriedade ao longo da história do Brasil como sustentação do poder político, econômico e social, revelando um esforço de desvelamento epistemológico da potência jurídica do instituto. Trata-se do problema subjacente à investigação como um todo. Já o segundo problema se liga de forma direta e *imediate* ao debate *conjuntural* que a sociedade brasileira faz, hoje, ao avaliar os vinte anos do Estatuto da Cidade. Esse problema, central na pesquisa, traz à baila a hipótese de que a tentativa de fazer com que o princípio da função social da propriedade (e seus instrumentos) fosse capaz de alterar o status do direito de propriedade foi uma aposta insuficiente, já que o direito de propriedade continua sendo o centro do sistema jurídico e se constitui no mais poderoso obstáculo à efetivação do direito à cidade nos centros urbanos brasileiros.

A fim de demonstrar a força do argumento, é apresentado, em primeiro lugar, após esta introdução, um apanhado de caráter histórico sobre as origens do direito de propriedade tal como o conhecemos³, regulamos e praticamos no país. As características tradicionais desse direito são problematizadas para demonstrar a distância que o instituto guarda de um paradigma como o do direito à cidade⁴. No tópico, foi necessário resgatar as trágicas consequências sociais e econômicas dos primeiros cercamentos, na Europa, bem como demonstrar a forma pela qual o instituto foi introduzido no Brasil, a partir da Lei de Terras de 1850 e a imensa violência praticada naquele momento histórico em relação aos povos originários e à população negra escravizada. Autores/as como Silvia Federici (2017), Lilia Schwarcz (2019), Raquel Rolnik (1997) e Antonio Manoel Hespanha (2005) são referenciadas nessa reconstrução.

Essa história é vista em uma perspectiva descolonial, procurando desnaturalizar o direito de propriedade para revelar as consequências da colonialidade do instituto no país. Aqui, a didática de autores como Dailor Sartori Júnior (2017) apoia os esforços teóricos e metodológicos de corte

³É preciso esclarecer que a pesquisa não retroage até as feições da propriedade quirítária tal como reconhecida no Direito Romano. O recuo histórico realizado para resgatar as origens do direito de propriedade no Brasil é de mais ou menos cinco séculos, abrangendo a realidade da Europa nos séculos XV e seguintes, bem como o empreendimento colonial realizado nas Américas no mesmo período histórico.

⁴Para saber mais sobre a história do direito à cidade, ver: ALFONSIN *et al.*, 2017.



descolonial, e comparecem, ainda, as contribuições de Boaventura de Souza Santos (2019) com suas “epistemologias do sul”, que nada mais são do que a tentativa de valorizar as narrativas, os saberes e os conhecimentos silenciados pelo projeto colonial e, ainda, pela colonialidade do poder, que remanesce e oculta violências históricas, sociais, políticas, culturais, epistêmicas e, também, jurídicas.

O artigo segue com o enfrentamento da forma pela qual o direito de propriedade se imiscuiu no Estatuto da Cidade, fazendo com que mesmo os instrumentos de Direito Público, como o Plano Diretor, e os instrumentos de combate à retenção especulativa de imóveis urbanos terminassem por reforçar o *modelo proprietário* (HESPANHA, 2005). O principal instrumento de regularização fundiária introduzido pela Constituição Federal (1988) e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (2001) foi a usucapião urbana especial para fins de moradia, que nada mais é do que uma forma de aquisição originária da propriedade. O exercício realizado nesta seção visa, pois, a explicar os instrumentos e seus vínculos indelévels com o instituto da propriedade como direito real.

A última seção do presente artigo é um exercício de imaginação político-jurídica, que procura vislumbrar de que modo a Política Urbana brasileira poderia se libertar da armadilha representada pelo direito de propriedade enquanto centro da ordem jurídico-urbanística brasileira, propor formas alternativas de promover o acesso à terra e garantir o direito à cidade para todos e todas, reconhecendo a impossibilidade de garantir o direito à cidade com os instrumentos existentes no Estatuto da Cidade, já que reféns da colonialidade do direito de propriedade. Não se trata de desprezar o existente, mas de propor novos caminhos para se buscar uma maior efetividade do direito à cidade nesse próximo período, profundamente desafiador. São explorados, aqui, a função social da terra, a potência do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social, a discussão sobre os *comuns* e, finalmente, o termo territorial coletivo, esse último como uma tentativa de escapar da rígida conformação (e da imensa ficção jurídica) do direito de propriedade entre nós.

2 Origens do instituto da propriedade

O direito de propriedade é apresentado nos livros de Direito Civil brasileiro como *a matriz* dos direitos reais, o mais amplo dos direitos reais, o mais completo dos direitos reais, o direito real por excelência (GONÇALVES, 2016; RIZZARDO, 2013; PEREIRA, 2004). Alguns autores o definem considerando os poderes inerentes ao domínio, inscritos no artigo 1228 do Código Civil Brasileiro,



como os poderes de *usar, gozar, dispor e reaver a coisa de quem quer que injustamente a possua*⁵. Esta formulação definidora do direito de propriedade constante do atual Código Civil pouco difere da fórmula inscrita no anterior, de 1916 – o primeiro Código Civil brasileiro, inspirado no Código Napoleônico francês de 1804. Em que pese a repetição de uma forma de definição que não diz o que é o direito, mas antes o que ele autoriza ao proprietário, o Código de 2002 traz uma redação mais moderna, que prevê, em seus parágrafos, uma série de limitações administrativas decorrentes de lei e fundamentadas no princípio da função social da propriedade⁶.

É comum que grande parte dos manuais de Direito Civil existentes no Brasil inclua um breve apanhado histórico da evolução do instituto, situando, em geral, a sua existência como reconhecida, ainda que de diferentes formas, desde a Idade Antiga. Tal historicização passa, invariavelmente, pelo período do Império Romano, quando o Direito então vigente reconhecia a propriedade como um direito individual, pela longa Idade Média, na qual se operou uma grande concentração de bens nas mãos de poucos senhores feudais e, ao final, pela Revolução Francesa, quando tal direito acaba por ser reconhecido como um direito “do homem e do cidadão”.

Ainda que a maior parte desses apanhados mencione uma evolução do instituto até a sua conformação atual, na qual a caracterização da função social da propriedade lhe seja inerente, é bastante revelador, para nosso estudo, o fato de que tenha havido um grande silenciamento teórico de narrativas sobre as violências praticadas ao longo da História, com o fim precípua de que o direito de propriedade assumisse as feições que possui hoje no Brasil, na América Latina e no Ocidente, como um todo. No Brasil, há uma espécie de naturalização desse direito, o que se mostra bastante conveniente para latifundiários rurais e grandes proprietários urbanos.

Na presente pesquisa, importa, pois, buscar as origens históricas do direito de propriedade tal como o referido instituto foi introduzido no país durante o Período do Império, bem como desvelar os significados sociais, econômicos, culturais e políticos – os quais, por sinal, são pouco discutidos nos manuais de Direito Civil – associados à inauguração do modelo proprietário entre nós. O objetivo dessa leitura está relacionado, assim, à fundamentação de uma crítica aos limites do Estatuto da Cidade

⁵Dispõe o *caput* do artigo 1.228 do Código Civil: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” (BRASIL, 2002).

⁶O §1º do citado artigo assim prevê: “O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas” (BRASIL, 2002).

como ferramenta à garantia do direito à cidade sustentável, bem como à tentativa de promover um estudo descolonial sobre os vinte anos do Estatuto da Cidade.

A propósito do tema, leciona Sartori Júnior (2017, p.13) que “a opção descolonial pressupõe a desconstrução de um padrão mundial de conhecimento e das subjetividades”. É baseada na referida desconstrução que a metodologia da presente pesquisa procurará contribuir para a crescente descolonização do pensamento sobre o direito de propriedade, de modo que, com isso, seja possível promover uma desnaturalização desse direito entre nós. Trata-se de passo importante para se poder pensar em novas alternativas para a democratização do acesso à terra, à moradia e à cidade no país.

De fato, o estudo que aqui se desenvolve pretende demonstrar que a propriedade faz parte da “matriz colonial de poder” operada nas Américas, perpetuada após o encerramento do período colonial pela *colonialidade* do poder. Conforme leciona Sartori Júnior, baseado nos ensinamentos de Maldonado Torres:

Em verdade, a colonialidade não é o resultado ou a forma residual de qualquer tipo de relação colonial; ela emerge do contexto sócio-histórico particular da conquista das Américas e da conjugação do capitalismo já existente naquela época, entendido como uma relação econômica e social, com formas de dominação e subjugação raciais determinantes para o controle dos sujeitos colonizados nas Américas, o que tornou possível, somente assim, a modernidade enquanto discurso e prática hegemônicos. (SARTORI JÚNIOR, 2017, p. 25)

Compartilhando do mesmo intuito de promover a descolonização do pensamento, a autora italiana Silvia Federici, ao pesquisar o contexto da grande caça às bruxas que ocorre na Europa, muito especialmente entre os Séculos XV e XVII, procura desvendar o papel cumprido por esse processo na acumulação primitiva do capital, na transição para o capitalismo. E, é com base em sua obra *Calibã e a Bruxa* (2017) que o presente estudo busca subsídios para entender o que ocorreu no citado período, com poder explicativo para nosso problema de pesquisa, que, nos dizeres de Federici, “[...] é precisamente a continuidade entre a dominação das populações do Novo Mundo e a das populações da Europa, em especial as mulheres, durante a transição para o capitalismo” (2017, p. 380).

Em um estudo extremamente detalhado, a autora italiana demonstra que foram consideradas bruxas as mulheres detentoras de muitos saberes, inclusive ligados à agricultura e aos poderes das plantas medicinais, saberes estes construídos em trocas que se davam, em grande medida, sobre as terras comuns ou “terras comunais”⁷. A propósito, Federici busca destacar que, para as mulheres do

⁷As terras comunais integravam o sistema de campos abertos (open field system), os quais consistiam em um acordo em manter campos sem cercas para serem utilizados de forma comum pelos/as camponeses/as (FEDERICI, 2017, p. 134).

período, o impacto econômico do cercamento das terras comunais foi enorme, já que boa parte de suas riquezas eram extraídas destas terras. Ao detalhar seus argumentos, a historiadora mostra o tipo de uso que era dado a essas terras:

Menosprezadas na literatura do século XVI como uma fonte de preguiça e de desordem, as terras comunais eram fundamentais para a reprodução de muitos pequenos fazendeiros ou lavradores que sobreviviam apenas porque tinham acesso a pradarias, nas quais podiam manter vacas, ou bosques dos quais extraíam madeira, frutos silvestres e ervas, ou pedreiras, lagoas, onde podiam pescar e espaços abertos para reunir-se. Além de incentivar as tomadas de decisão coletivas e a cooperação no trabalho, as terras comunais eram a base material sobre a qual podia crescer a solidariedade e a sociabilidade campesina. Todos os festivais, os jogos e as reuniões da comunidade camponesa eram realizados nas terras comunais. A função social das terras comunais era especialmente importante para as mulheres, que tendo menos direitos sobre a terra e menos poder social, eram mais dependentes das terras comunais para a subsistência, a autonomia e a sociabilidade (FEDERICI, 2017, p. 138).

Na lenta transição entre o modelo feudal de produção e o modo de produção capitalista, o cercamento das terras comuns foi um importante instrumento para a pauperização de populações que dependiam dessas terras para viver dignamente, o que praticamente as empurrou para o assalariamento em busca de sobrevivência, viabilizando a implantação do sistema capitalista. A violência por meio da qual o processo de “cercamento” e a imposição da privatização da terra em “propriedades privadas” se operou, em contraponto às sociabilidades comunitárias ali desenvolvidas, é notável. A esse respeito, leciona Federici que:

Essa rede de relações de cooperação, a que R. D. Tawney se referiu como o “comunismo primitivo” do vilarejo feudal, desmoronou quando o sistema de campos abertos foi abolido e as terras comunais foram cercadas (Tawney, 1967). Não só a cooperação no trabalho agrícola desapareceu quando a terra foi privatizada e os contratos individuais de trabalho substituíram os coletivos, mas também as diferenças econômicas entre a população rural se aprofundaram, à medida que aumentou o número de ocupantes ilegais que não tinham nada além de uma cama e uma vaca, e a quem não restava outra opção a não ser “ajoelhar e baixar a cabeça” para implorar por um emprego. A coesão social começou a se decompor, as famílias se desintegraram, os jovens deixaram os vilarejos para se unir à crescente quantidade de vagabundos ou trabalhadores itinerantes - que logo se tornaram o principal problema social da época -, enquanto os idosos eram abandonados à sua própria sorte. Isso prejudicou principalmente as mulheres mais velhas, que, não contando mais com o apoio dos filhos, caíam nas fileiras dos pobres ou sobreviviam à base de empréstimos, pequenos furtos ou atrasando o pagamento de suas dívidas (FEDERICI, 2017, p. 138-139).

Importa descrever esse processo por meio do qual as terras comunais foram privatizadas, já que ele foi uma das principais condições de empobrecimento das mulheres no período, pois as obrigou a mendigar, a pedir ajuda e a furtar alimentos para sobreviver, o que fermentou as acusações a elas



imputadas como “bruxas” e justificou uma perseguição injusta e cruel. Apesar de tantas outras implicações causadas pelo referido processo, aqui nos interessa chamar a atenção para o contexto perverso em que ocorreu a introdução da privatização da terra, pela via da propriedade privada, nesse período histórico.

O contexto social, econômico e político então apresentado era o que vigorava na Europa quando as expedições ultramarinas começaram e o projeto colonial da Espanha e de Portugal avançava em direção às Américas. Em todo o continente americano e, especialmente, no Brasil, no momento do “descobrimento” das terras de além mar, habitavam povos originários⁸, com culturas próprias, nas quais a relação com a terra continha um componente sagrado, absolutamente diverso do que ocorria na Europa do mesmo período. Contudo, o projeto colonial português desconsiderava as questões culturais e justificava a tomada de terras dos povos indígenas, como forma de legitimar as violências cometidas contra os povos originários das Américas, por meio de uma colonização que deu um *status* científico à categoria “raça”. Segundo ensina Sartori Júnior:

A ideia de raça e o complexo ideológico do racismo constituíram uma profunda forma de dominação social, pois a posição subalterna dos povos submetidos a esse padrão de poder foi justificada por uma suposta inferioridade essencial de sua natureza, ou seja, as diferenças fenotípicas de vencedores e vencidos foram usadas como justificativa para a produção da categoria “raça” e, conseqüentemente, para a hierarquização das novas identidades formadas (SARTORI JÚNIOR, 2017, p. 43).

A criação da referida “diferença colonial” dos povos tidos como inferiores – assim considerados, na época, em comparação ao padrão racial e cultural europeu –, legitimou, ainda, a prática do sequestro de pessoas da África para serem escravizadas nas Américas, *práxis* colonialista em relação à qual o Brasil foi o último país das Américas a abolir, no ano de 1888.

Os colonizadores portugueses trazem para o nosso país o modelo jurídico por eles praticado e, com o fim de marcar presença no território em um período de disputa entre as Coroas Espanhola e Portuguesa, dividem a terra recém-conquistada em capitânicas hereditárias, as quais são doadas a nobres portugueses. Tais capitânicas eram, por sua vez, divididas em sesmarias, em enormes porções de terra concedidas individualmente pelos capitães donatários com o fim de garantir o povoamento, a extração, a pilhagem e o cultivo de bens agrícolas. Note-se que, nesta alvorada do país, já havia uma brutal desconsideração da geopolítica dos povos originários que aqui habitavam, pela distribuição das

⁸Segundo Carneiro da Cunha, apud SARTORI JÚNIOR, havia aproximadamente 6,8 milhões de habitantes vivendo na Amazônia, Brasil Central e costa do nordeste no momento do “descobrimento” do Brasil. (2017, p. 77).

terras entre portugueses que desconheciam completamente o ordenamento geográfico de tribos distintas (BUENO, 2010; ROLNIK, 1997).

Quando o Brasil se torna independente de Portugal, as leis portuguesas perdem validade no território nacional e um processo de ocupação de terras se inicia, já que não existia lei brasileira, naquele ínterim, regulando a matéria. É com a Lei de Terras, em 1850, que passa a haver a previsão de destinação dessas terras e a fixação do que é terra pública (terra devoluta, devolvida à Coroa pela Lei) e o que é terra particular (DI PIETRO, 2016), com o reconhecimento, como *propriedade privada*, de todos os títulos de sesmaria que haviam sido outorgados pela Coroa Portuguesa aos sesmeiros. A citada lei fez uma espécie de legitimação das posses pretéritas, já que não havia outro sistema jurídico de acesso à terra até aquele momento e, segundo narra Raquel Rolnik, a nova legislação deslegitimou a posse como forma de acesso às terras no Brasil, introduzindo a compra e venda e a sucessão hereditária como formas jurídicas reconhecidas de acessar à terra no país. No aspecto, ensina a autora que:

A promulgação da Lei de Terras marca um corte fundamental na forma de apropriação da terra no Brasil, com grandes consequências para o desenvolvimento das cidades. A partir de sua promulgação, a única forma legal de posse da terra passou a ser a compra devidamente registrada. Foram duas as implicações imediatas dessa mudança: a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação, e sua monetarização, o que significa que a terra passou a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria (ROLNIK, 1997,p.23).

Neste ponto, é importante caracterizar a forma de propriedade que estava sendo introduzida no Brasil, a qual – não por acaso – era muito parecida com a propriedade privada que a Europa passou a reconhecer a partir dos cercamentos e, ainda mais fortemente, após a Revolução Francesa.

No caso português, Hespanha (2005) caracteriza cinco atributos da propriedade reconhecida pelo “modelo proprietário”, sendo o primeiro aquele segundo o qual “a propriedade é um direito natural, anterior à ordem jurídica positiva, decorrente da própria natureza do homem como ser que necessita de se projectar [sic] exteriormente nas coisas para se realizar” (HESPANHA, 2005, p. 87). Note-se que, somente com esse atributo, já se “naturaliza” uma operação jurídica altamente questionável, por legitimar a tomada de terras dos povos originários. Aplicando-o ao Brasil, tratou-se de legitimar a tomada de terras indígenas, que eram habitadas antes da colonização e de dificultar o acesso à terra ao povo negro que foi sequestrado na África e trazido para as Américas escravizado, já que o país começava a receber pressões pela abolição da escravatura e os escravizados não possuíam recursos financeiros para adquirir as terras tornadas mercadoria pela lei. Os demais atributos do



modelo luso aqui introduzido pelo movimento de importação cultural próprio da colonialidade do poder eram um direito absoluto, pleno, tendencialmente perpétuo e essencialmente privado, entendido como “o direito ilimitado e exclusivo de gozar de todas as utilidades da coisa” (HESPANHA, 2005, p. 90).

No mesmo sentido, a historiadora Lilia Schwarcz demonstra o quanto a prática de tomada de recursos de outros – bem ilustrada pelo grande *truque* dado pela Lei de Terras para transformar em propriedades títulos outorgados no período colonial, em um país já independente, – acabaria tendo reflexos também na política brasileira. Com efeito, em nosso país, a prática política se caracterizava, segundo a autora, fortemente pelo *patrimonialismo*, que nada mais é do que o “resultado da relação viciada que se estabelece entre a sociedade e o Estado, quando o bem público é apropriado privadamente [...] do entendimento, equivocadamente, de que o Estado é bem pessoal, “patrimônio” de quem detém o poder” (SCHWARCZ, 2019, p. 65)⁹.

O fato é que, a partir do momento histórico da promulgação da Lei de Terras (1850) no país, um grande e proposital apagamento das origens perversas e injustas da introdução do direito de propriedade é promovido, tanto legislativa quanto doutrinariamente. O Código Civil de 1916 assume o direito de propriedade do liberalismo jurídico clássico (FERNANDES; ALFONSIN, 2010) e já não se conta mais, nas faculdades de Direito, a forma pela qual o instituto foi introduzido no Brasil. Assim, o fato que aqui se procurou desvelar é que o direito de propriedade é fortemente marcado pela colonialidade do poder em que está embebido o Direito Civil Brasileiro. Infelizmente, veremos a seguir que o instituto, ainda fortemente marcado pelos atributos que recebeu em seu nascedouro no país, também dificulta os avanços do Direito Urbanístico e a luta por fazer evoluir a pauta da democratização do acesso à terra no país e, muito especialmente, do direito à cidade.

⁹Não se desconhece o importante e vasto debate sobre o patrimonialismo inaugurado por Max Weber, que é retomado no Brasil em diferentes momentos, por diversos autores, tais como Raymundo Faoro, Sérgio Buarque de Hollanda, Caio Prado Júnior e Florestan Fernandes, para citar alguns. Tampouco se desconhece a crítica realizada por Jessé de Souza à centralidade dada ao fenômeno por esses autores para explicar a sociedade brasileira e suas relações com o Estado. Aqui, nossa intenção não é explorar o tema, mas demonstrar o quanto as origens do direito de propriedade e as práticas pouco éticas autorizadas pelo modelo proprietário se imiscuiram na cena pública brasileira.

3 A força do direito de propriedade no Estatuto da Cidade

Com o intuito de exemplificar a forma pela qual o instituto da propriedade continua sendo o alicerce do nosso ordenamento jurídico pátrio, o presente capítulo se debruça sob a análise do princípio da função social da propriedade, do plano diretor, dos instrumentos de combate à retenção especulativa de imóveis urbanos – tais como o parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública – e da usucapião.

3.1 Função Social da Propriedade

Sobre a introdução do princípio da função social da propriedade, é importante destacar que ele se deu em dois momentos. Primeiramente, de forma implícita, o princípio surgiu na Constituição Federal de 1934 ao prever, em seu artigo 113, que "é garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar" (BRASIL, 1934). A propósito, Fernandes destaca que, mesmo que de forma tímida e sem nenhum mecanismo que garantisse sua efetividade, o princípio, já em 1934, começou a dar à propriedade um viés mais social (FERNANDES, 2014, p. 45). Contudo, foi somente na Constituição Federal de 1967 que a função social da propriedade foi definitivamente incorporada e literalmente disposta na Constituição, no Título III, que dispõe sobre a ordem econômica e social, ao prever que "a ordem econômica tem por fim realizar a justiça social", com base, dentre outros, no princípio da função social da propriedade (BRASIL, 1967).

Ao tratar acerca da origem de tal princípio em nosso ordenamento jurídico, Carmona (2015) sublinha que a função social da propriedade serviu como fonte de inspiração para a criação da Lei n. 4.132/1962, que definiu os casos de desapropriação por interesse social, a ser decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social (BRASIL, 1962). Assim, a Carta Magna de 1967 incluiu de forma explícita a função social da propriedade como princípio da ordem econômica e social, vinculado-a ao direito individual de propriedade, de modo que toda e qualquer legislação urbanística ou ambiental deva respeitar o crivo do referido princípio.

A função social é, pois, uma condição para se exercer o direito de propriedade, já que essa, muito além de servir tão somente aos interesses do proprietário, deve atender às necessidades e aos interesses da sociedade. É como se o princípio funcionasse como um vetor que condiciona o direito à



propriedade, estabelecendo que ela seja delimitada conforme o bem da coletividade. De acordo com Bruno Filho (2015), não se trata de o particular ceder seu direito individual de propriedade em favor do interesse da coletividade, mas significa que esse direito será definido e delimitado pela função social.

Em que pese a previsão implícita em 1937 e a sua positivação em 1967, o princípio da função social da propriedade apenas teve “uma fórmula conceitual consistente”, nas palavras de Fernandes, com a Constituição Federal de 1988. Sintetiza o autor acerca da referida fórmula que:

[...] o direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal. Cabe ao governo municipal promover o controle jurídico do processo de desenvolvimento urbano através da formulação de políticas de ordenamento territorial, nas quais os interesses individuais dos proprietários necessariamente coexistem com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo (FERNANDES, 2002, p. 45).

Assim, foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que a função social da propriedade alcançou patamar constitucional, sendo possível encontrá-lo em vários dispositivos. É o que se retira do artigo 5º, inciso XXIII, da Carta constitucional, ao dispor que “a propriedade cumprirá sua função social”, do artigo 170, ao prever que a “ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, observando também o princípio da função social e do artigo 182, ao conceituar, no capítulo em que versa sobre a política urbana, que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988).

Apenas no dia 10 de julho de 2001 ocorreu a promulgação da Lei nº 10.257, chamada Estatuto da Cidade, passando a regulamentar infraconstitucionalmente os artigos 182 e 183 da Carta Magna. Após um longo processo de lutas liderado pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, o referido diploma normativo foi elaborado com a intenção de dar orientação jurídica consistente nos processos do planejamento urbano, por intermédio do estabelecimento de normas de ordem pública e de interesse social, regulando o uso do solo urbano em busca do bem da coletividade, da segurança e do bem-estar dos cidadãos (BRASIL, 2001).

Com o fito de criar mecanismos capazes de democratizar o acesso ao solo urbano e à moradia adequada, o Estatuto da Cidade foi inovador ao propor que a descentralização e a democratização da política urbana andem lado a lado, pois dessa forma é possível desenvolver mecanismos capazes de



legitimar socialmente os processos de planejamento urbano, de formulação de políticas públicas voltadas para a população de baixa renda e, conseqüentemente, de promulgar leis urbanísticas necessárias para a garantia da ordem, dando atenção primordial ao princípio da função social da propriedade.

Porém, é de se destacar que ainda é falha a aplicação do princípio da função social da propriedade urbana, muito em razão dos obstáculos práticos que decorrem do fato de os instrumentos existentes no Estatuto da Cidade entrarem, por vezes, em rota de colisão com os interesses das elites econômicas das cidades, que concentram a maior parte da riqueza e das propriedades imobiliárias urbanas e pouco se importam em democratizar o acesso formal da população de baixa renda ao solo. A esse respeito, Fernandes afirma que, para conseguirmos enfrentar tais obstáculos, é preciso “qualificar o direito à cidade a partir da questão do acesso e repensando a função social da propriedade como valor social da terra”, já que há, no Brasil, uma completa irregularidade em relação à distribuição territorial, que afeta, sempre, a camada mais pobre da população (FERNANDES, 2019, p. 3).

Desta forma, depreende-se que ainda há muito a ser feito para que população de baixa renda possa exercer amplamente seus direitos de cidadania, visto que é necessário o desenvolvimento de políticas públicas garantidoras do direito fundamental à moradia e à cidade mediante a implementação de outras formas que garantam a segurança da posse vinculada à função social da terra, já que não se mostra suficiente a “função social da propriedade” em um país onde a maioria da população acessa à terra pela via da posse. O Estatuto da Cidade foi, portanto, um avanço em relação à propriedade clássica, já que empoderou os municípios e trouxe novos instrumentos de monitoramento do atendimento de sua função social, contudo, manteve a política urbana orbitando em torno do direito de propriedade.

3.2 Plano Diretor

Instituto de forte inspiração francesa, o Plano Diretor foi instituído formalmente pela Constituição da República de 1988, que o define, no § 1º do seu artigo 182, como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, obrigatório para cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes (BRASIL, 1988), sendo regulamentado pelo Estatuto da Cidade¹⁰. Tendo em vista

¹⁰A respeito de sua obrigatoriedade, o Estatuto da Cidade elenca outras cinco ocasiões nas quais o plano diretor se faz necessário, quais sejam, para as cidades: (1) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; (2) onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo e desapropriação com



a rápida urbanização ocorrida no Brasil no Século XX, muitas cidades foram objeto de “planos de melhoramentos” influenciados, em muito, pela reforma urbana promovida pelo Barão Haussmann, em Paris¹¹.

Em nossas terras, a ideia importada¹² de planejamento do espaço urbano também foi permeada pelo ideário higienista e pela lógica capitalista de produção do espaço: esvaziar o centro da cidade das camadas e de tensões populares em benefício da mercantilização do solo (ALFONSIN, 2016). Quanto à aplicabilidade de tais planos, Ferreira estabelece uma análise comparativa entre a realidade brasileira com aquela encontrada além-mares:

Enquanto lá os instrumentos urbanísticos surgem no pós-guerra, concomitantemente à estruturação do Estado do bem-estar social, como ferramentas necessárias para que o Poder Público possa desde o início, no âmbito urbanístico, promover esse modelo político-econômico e social e mediar os interesses do capital face ao bem público urbano, no Brasil os instrumentos urbanísticos surgem como uma tentativa de reação face a um modelo de sociedade e de cidade estruturalmente organizadas de forma propositalmente desigual, o que muda completamente seu potencial e seu possível alcance (FERREIRA, 2003, p. 6).

Segundo o referido autor, no Brasil, muitos instrumentos urbanísticos foram importados com o intuito de reverter, *a posteriori*, o processo histórico – analisado na seção anterior – de segregação socioespacial. Com efeito, em 1930 – período em que vigoravam os ideais de “melhoramentos e embelezamento”¹³ – foram elaborados planos para as duas maiores cidades do país. Trata-se do Plano Agache, formulado pelo francês Alfred Agache para a cidade do Rio de Janeiro, e do Plano de Prestes Maia, intitulado de “Estudo para um Plano de Avenidas para a Cidade de São Paulo”, os quais abordavam questões relativas à estética urbana e à habitação popular para classes operárias (VILLAÇA, 1999).

pagamento em títulos da dívida pública; (3) integrantes de áreas de especial interesse turístico; (4) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e (5) incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2001).

¹¹Em sua obra “Direito à Cidade”, Lefebvre nos remete à reforma urbanística realizada em meados do Século XIX, em Paris, pelo Barão Georges Haussmann, que remodelou radicalmente o espaço urbano, removendo a classe operária popular do centro da cidade e a realocando na periferia, como uma estratégia burguesa para esvaziar o centro da cidade das tensões sociais e frear a democracia urbana que estava a se formar (2008).

¹²Almeida e Mantelli, em importante pesquisa que visa a compreender, de modo crítico, a aplicação de normas urbanísticas e ambientais em contextos do Sul Global, criticam a utilização de “mecanismos de planejamento urbano importados e incondizentes com o contexto brasileiro” (2020, p. 175).

¹³Segundo Villaça (1999, p. 193), “foi sob a égide dos planos de embelezamento que nasceu o planejamento urbano (lato sensu) brasileiro”.



Destaca Ferreira (2003) que a tradição urbanística brasileira – de viés segregacionista e constituída para legitimar o predomínio dos interesses das classes mais abastadas da sociedade – sempre se utilizou do plano diretor como mecanismo político capaz de moldar o cenário urbano aos interesses do capital. Na prática, tais planos eram distantes da realidade periférica e auxiliavam a fragmentar, ainda mais, as políticas públicas urbanas. Apesar de a locução “plano diretor” já se fazer presente no Plano Agache, foi apenas a partir da Constituição Federal de 1988 e da elaboração do Estatuto respectivo que passou a ser tido como ferramenta central da política de desenvolvimento e expansão urbanas no Brasil¹⁴, a servir ao “atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (BRASIL, 2001).

Com o intuito de conceder ao Poder Público, especialmente em âmbito municipal, um conjunto de mecanismos de intervenção sobre as formas de uso e ocupação do solo urbano, que os planos diretores – muito embora fragilizados pelo passado patrimonialista – “tentam estabelecer, no cenário brasileiro, uma perspectiva de uma nova presença do Estado na regulamentação, indução e controle dos processos de produção da cidade” (FERREIRA, 2003, p. 8) e poderiam, se efetivados na prática, cumprir um importante papel de gerar novas possibilidades e “dinâmicas participativas que aumentem o controle social sobre os processos de produção da cidade” (FERREIRA, 2003, p. 6).

Ocorre, contudo, que a Constituição da República de 1988 relega ao plano diretor a tarefa de conceituar o que seria a função social da propriedade e de conferir as exigências para o seu cumprimento e, como visto, o instrumento não é obrigatório a todas as cidades brasileiras. Assim, o descompasso entre o discurso e a prática¹⁵ e o fato de o instrumento ainda valorizar demasiadamente o instituto da propriedade faz com que, por muitas vezes, a aplicação dos planos se restrinja à cidade que se encontra legalizada, acabando por aumentar as desigualdades espaciais e a segregação socioambiental existentes nos municípios brasileiros.

¹⁴A Constituição Federal estabelece, no § 1º do artigo 182, que “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988).

¹⁵Muitas vezes, decorrente do forte lobby da especulação imobiliária e das empreiteiras, as quais financiam campanhas eleitorais de prefeitos e vereadores e impedem que a diretriz da função social seja efetivamente cumprida.

3.3 Instrumentos de combate à retenção especulativa de imóveis urbanos

Os instrumentos de combate à retenção especulativa de imóveis urbanos foram previstos pelo artigo 182, § 4º da Constituição Federal, que prevê ser facultado aos Municípios, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal¹⁶, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (BRASIL, 1988). Foi apenas com a promulgação do Estatuto da Cidade que o Poder Público municipal passou a ter a possibilidade de aplicação concreta de tais mecanismos de combate à retenção especulativa dos imóveis urbanos.

Logo que o Estatuto da Cidade foi promulgado, a previsão de tais instrumentos representou um avanço muito importante para a política urbana dos municípios, na medida em que dotou o Poder Público de uma possibilidade bem maior de intervenção sobre o território e o mercado imobiliário das cidades. Além disso, a promessa que se acalentava naquele momento era a de que, por intermédio da aplicação desses instrumentos, se operaria uma efetiva transição do direito de propriedade urbana da seara do Direito Privado para o campo do Direito Público – matéria tratada por Edésio Fernandes em muitos de seus trabalhos¹⁷.

É importante notar que esses instrumentos pretendiam a materialização de uma das diretrizes da Política Urbana, prevista no inciso VI do artigo 2º do Estatuto da Cidade, qual seja, a de “ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar”, dentre outras mazelas, a “retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização” (BRASIL, 2001). Tais mecanismos tinham, portanto, a clara missão de incrementar o exercício do poder de polícia administrativa em matéria urbanística sobre o direito de propriedade nos municípios brasileiros. Com o advento do Estatuto da Cidade, o proprietário urbano teria sua propriedade submetida ao controle do cumprimento da função social da propriedade urbana, tal como expresso pelo Plano Diretor.

Ao regulamentar a previsão constitucional, no entanto, a Lei Federal estabeleceu o procedimento para a aplicação dos instrumentos com um prazo bastante longo para que os

¹⁶O artigo 182, caput, da Constituição Federal estabeleceu que a Política Urbana seria executada pelo Poder Público municipal "conforme diretrizes gerais fixadas em lei" (BRASIL, 1988), fazendo com que a aplicação dos instrumentos previstos em tal artigo ficasse dependente da regulamentação que foi feita apenas em 2001, pela lei federal de desenvolvimento urbano, Lei Federal nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade.

¹⁷A propósito, ver: FERNANDES, 2001.



proprietários de terrenos retidos especulativamente abandonassem o seu comportamento antijurídico e fizessem com que, finalmente, a terra atendesse à função social que deveria cumprir. Com efeito, a sistemática prevista constitucionalmente, regulamentada pelo Estatuto, é a de sanções sucessivas, que seguem ao rito exemplificado nos parágrafos subsequentes. O referido diploma legal previu, como primeiro passo a ser adotado pelo Poder Público Municipal, a identificação das regiões da cidade em que haja vazios urbanos e a cujo aproveitamento das glebas interesse ao Município, considerando-se a infraestrutura instalada e a demanda por utilização. Essas regiões, por disposição expressa do artigo 5º do Estatuto da Cidade, deverão ser gravadas no Plano Diretor¹⁸.

Ademais, a mera previsão no Plano Diretor e no Estatuto da Cidade não é suficiente para que os instrumentos possam ser aplicados, já que se exige a edição de “lei municipal específica”, a qual deverá fixar as condições e os prazos para o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar compulsoriamente as glebas atingidas. A partir da edição da referida lei, o Poder Executivo municipal deverá proceder à notificação dos proprietários atingidos pela medida coercitiva e inscrever o encargo no Registro de Imóveis (BRASIL, 2001) – sendo, portanto, ligado ao direito real de propriedade. Ainda que o titular do direito o transfira a outrem, persistirá a obrigação.

Honrando a recomendação constitucional de que estes instrumentos sejam aplicados de forma sucessiva, o Estatuto prevê que, quando a notificação da municipalidade não for atendida pelo particular, fica o Município autorizado a majorar progressivamente a alíquota do IPTU por um prazo longo, de até cinco anos, com aplicação de alíquota máxima de 15%. É somente após os cinco anos de aplicação do IPTU de forma progressiva que, se o proprietário ainda não houver atendido ao disposto no Plano Diretor, o ordenamento jurídico faculta ao Poder Público a aplicação da denominada desapropriação sanção, ou seja, da desapropriação que não será paga mediante “justa e prévia indenização em dinheiro” (BRASIL, 1988) – como dispõe a regra insculpida no inciso XXIV do artigo 5º da Constituição Federal –, mas mediante a emissão de títulos da dívida pública (ALFONSIN, 2016).

É de se destacar que a efetivação da desapropriação sanção se constitui em uma faculdade, e não uma obrigação do Poder Público municipal¹⁹, de modo que a decisão está ligada ao poder discricionário da Administração Pública. Assim, ainda que a alíquota máxima de 15% seja bastante alta, o Município apenas poderá aplicar tal medida após cinco anos de incidência do IPTU progressivo no

¹⁸A título de exemplo, a cidade de Porto Alegre chama estas áreas de Áreas Urbanas de Urbanização e Ocupação Prioritárias (AUOPs).

¹⁹ Com efeito, prevê o Estatuto da Cidade que: “Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município *poderá* proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública” (BRASIL, 2001, grifo nosso).

tempo. Contando-se os prazos legais do procedimento acima descrito, que vão desde a edição da lei municipal específica e a efetiva desapropriação, até que a propriedade urbana finalmente cumpra a sua função social podem se passar sete anos – fato que demonstra uma reverência bastante grande com os proprietários que descumprem a função social da propriedade, retêm solo de forma especulativa e distorcem o preço do solo urbano no mercado imobiliário.

Com efeito, o procedimento poderia ter sido proposto com uma celeridade maior, mas a longa negociação que se desenvolveu entre a promulgação da Constituição de 1988 e a do Estatuto da Cidade somente permitiu a instituição dos instrumentos do modo como citado acima, o que reforça a força simbólica do direito de propriedade no país. Para além de uma crítica ao procedimento, no entanto, é preciso analisar como o referido diploma infraconstitucional vem sendo aplicado ao longo desses vinte anos de vigência, pois, ao que tudo indica, sua implementação foi ainda mais distante do que o preconizado pela Lei Federal. Segundo exemplificam Montandon e Santos Júnior (2011), em levantamento realizado em 2011, 87% da amostra de 526 planos diretores de Municípios de todo o país incorporaram tais instrumentos à lei do Plano Diretor, o que parece excelente, a priori. Contudo, de acordo com números apresentados por Bruno Filho (2015), no ano de 2014, menos de 100 municípios no país aplicavam os instrumentos de combate à retenção especulativa de imóveis urbanos após treze anos de promulgação do Estatuto da Cidade, o que revela um divórcio entre a previsão legal e a sua aplicabilidade prática.

Feito esse breve relato acerca de tais potentes instrumentos previstos na Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, é possível concluir que as questões políticas locais dos Municípios brasileiros, a cultura jurídica protetora do direito de propriedade e o próprio procedimento longo adotado pelo Estatuto da Cidade fizeram com que os mecanismos de combate à retenção especulativa de imóveis urbanos no país fossem pouco aplicados. O resultado é que, até hoje, não há desapropriações para fins de reforma urbana nas cidades brasileiras, frustrando o objetivo do legislador e, em boa medida, demonstrando o quanto o direito de propriedade urbana apresenta resiliência à ordem jurídico-urbanística e segue sendo exercido de forma prejudicial ao interesse público em nosso país.



3.4 Usucapião urbana

Por fim, como último instrumento a ser analisado no presente capítulo, está a usucapião urbana como forma originária de aquisição da propriedade, cuja história tem início no direito greco-romano. A usucapião era – assim como ainda é – um instrumento que facilita o acúmulo de terras e a concentração de riquezas, essencialmente, como em primeiro momento realizado pela aristocracia na sua luta contra o povo e os estrangeiros (MORAIS, 2004).

Com efeito, o início da colonização portuguesa estava intrinsecamente ligado ao beneficiamento do acesso à terra por meio de concessões realizadas pela Coroa Portuguesa (HOLSTON, 2013). Logo, houve o início da formação da propriedade privada e da distribuição de terras por meio da Coroa portuguesa e a afirmação do poder de pequenos grupos a partir do valor da propriedade. Somente em 1850, com a positivação da Lei de Terras, é instituído, dentro de seus instrumentos, a usucapião, como forma de promover a devolução das terras ao Estado (ALVES; ALVES, 2018).

A partir daí, a única forma legal para a aquisição de terras era a compra, a qual deveria ser devidamente registrada. Conseqüentemente, ocorre uma absolutização da propriedade, desvinculando-a da condição de ocupação e buscando sua monetização. A propriedade passa, portanto, a adquirir plenamente o status de mercadoria (ROLNIK, 1997). Ou seja, consoante leciona Morais (2004), historicamente, o instrumento da usucapião se torna uma arma defensiva nas mãos dessa classe dirigente.

Nesta senda, o Código Civil de 2002 nasce com a intenção de separar a posse da propriedade e, conseqüentemente, faz a sua mitigação pelo instituto da usucapião e pela aquisição da propriedade pelo tempo. Contudo, tendo em vista o caráter patrimonialista que impregna o diploma civilista ainda vigente, o instrumento insere a possibilidade de proteger o proprietário por até 15 anos. É de se pontuar que, na atualidade, a usucapião apresenta traços comuns à posse e ao tempo de duração, da mesma maneira em que o justo título e a boa-fé (MELLO, 2021). Ora, a manifesta exigência de justo título e da boa-fé – os quais passam a ser requisitos da usucapião – tem a finalidade de dificultar a aquisição de propriedades por terceiros (MORAIS, 2004).

Ou seja, acima de tudo, o instituto da propriedade segue a se manter voltado para proteger a circulação formal da terra, adquirindo, assim, a condição de mercadoria e podendo circular somente mediante atos solenes (MENEZES, 2017). Desse modo, a compreensão do termo “exclusão habitacional” inevitavelmente passa pela dinâmica capitalista – isto é, da especulação imobiliária –, e



retira o sentido da plena efetivação de um “direito à moradia” universal, resultando, conseqüentemente, em reservas especulativas para aqueles que são proprietários (MENEZES, 2017). A usucapião urbana, como matéria de direito material – logo, independente de qualquer processo, seja ele judicial seja administrativo – acaba por ser condicionada ao reconhecimento do domínio com base na posse qualificada com ânimo de dono (MELLO, 2021).

Veja-se que, diante do intuito de satisfação de interesses financeiros, as cidades não são pensadas tampouco construídas com a finalidade de atender ao direito à moradia de uma maneira justa (NUNES, 2019). Como bem pontua Menezes (2017), as políticas habitacionais existentes visam à promoção de uma certa organização e da produção de habitações, mas ainda atrelados aos imperativos de reprodução do capital. Ora, o direito e o instituto da propriedade privada se tornam, nesse contexto, fatores decisivos na formação do capitalismo brasileiro, no exato momento em que afastam o trabalhador assalariado da “terra livre” e usam a propriedade privada com o intuito de reproduzir a exclusão social e de assentar as bases no regime fundiário mantidas ao longo da história (MENEZES, 2017).

Conseqüentemente, as políticas habitacionais acabam por se basear, essencialmente, na aquisição da propriedade privada, o que, por sua vez, não vem a ser meramente acidental. Em seu íntimo, a propriedade privada é um dos principais institutos jurídicos dentro do capitalismo, já que as trocas resultantes da produção capitalista são mediadas pela propriedade privada, permitindo a extração de renda com base no título jurídico (MENEZES, 2017).

Neste contexto, a Constituição Federal de 1988 trouxe expressamente a proteção ao direito de propriedade em conjunto ao atendimento da função social, estando, assim, destinada a uma finalidade que necessariamente deve ser atendida, independente da vontade do seu titular. No entanto, é de se destacar que não se menciona somente a função social da propriedade, mas também a função social da cidade (PEREIRA, 2011). Na regulamentação do instrumento da usucapião coletiva, no Estatuto da Cidade, muitos dispositivos de natureza processual dificultaram a recepção do instituto na modalidade coletiva pelos Tribunais, frustrando a possibilidade da usucapião coletiva ser capaz de fazer avançar a pauta da reforma urbana no país²⁰.

Ademais, cabe fazer o destaque às mudanças legislativas resultantes da Lei 13.465/2017, que inseriram um novo reforço nos rumos da política urbana, a qual deixa de ser norteadada pela ideia do direito à cidade. A partir dela, há a supervalorização da dimensão econômica dos bens fundiários e

²⁰Ver um estudo a respeito da recepção de diversos institutos jurídicos e urbanísticos pelo Tribunal de Justiça no Rio Grande do Sul: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/22951>.

imobiliários, facilitando a aquisição e a transação dos títulos de propriedade. Como bem pontua Alfonsin *et al.* (2019), a regulação da propriedade passa a enfatizar seu valor econômico como um ativo a ser negociado no mercado. Notadamente, há um distanciamento do programa constitucional inaugurado em 1988, do princípio da função social e das políticas de regularização fundiária, desprezando tanto o contexto social quanto as suas consequências.

De fato, a conquista de avanços legislativos é essencial na proteção do direito à moradia e à democratização das cidades, mas os dispositivos normativos não dispõem, sozinhos, de força que seja capaz de alterar a realidade. Logo, torna-se necessária a atuação dos movimentos sociais para pressionar pela efetividade dessas normas, bem como pelo advento de um imaginário jurídico e político que passe a desconstituir uma visão tão arraigada no instituto da propriedade (NUNES, 2019).

4 Imaginando alternativas ou futuros possíveis

Realizado esse balanço que vai desde a forma pela qual o direito de propriedade foi construído historicamente enquanto centro do ordenamento jurídico até a forma como ele ainda se mantém, mesmo em uma lei voltada à tutela do direito à cidade, como é o caso do Estatuto da Cidade, propõe-se nesta seção refletir sobre os caminhos que podem ser trilhados para avançar na pauta da reforma urbana no país, libertando a ordem urbanística dessa armadilha jurídica. Assim, serão apresentadas quatro sendas reflexivas sobre o tema, que inicia com o debate altermundista sobre “os comuns” e a função social da terra, passa por uma análise que valoriza o instrumento das Zonas Especiais De Interesse Social (ZEIS) e finaliza visitando o termo territorial coletivo, uma versão brasileira do instrumento internacionalmente conhecido como “community land trusts”.

4.1 A discussão sobre os Comuns

Em uma pesquisa que procura não apenas desvendar a presença insistente do instituto da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro e na sua ordem urbanística em uma perspectiva crítica, mas também pensar em estratégias para que o Brasil consiga se libertar desse instituto, é impossível não abordar a discussão sobre os comuns. Pierre Dardot e Christian Laval (2017) são autores de referência no debate e construíram uma verdadeira “arqueologia do comum”, percorrendo as muitas conotações dadas ao termo ao longo da história para, finalmente, esboçar as linhas de uma política do comum. Para os autores, o comum é visto como princípio político e como uma prática



coletiva de se estabelecer se algo deve ser colocado na esfera do comum: “o comum exige que a participação numa mesma atividade seja o fundamento da obrigação política, portanto que a coatividade seja o fundamento da coobrigação” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 616).

Pelas limitações do presente artigo, esse debate não será aprofundado, mas se faz importante apontar que o “princípio político do comum” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 19), o qual tem reunido tantos movimentos mundo afora, também se alinha à denúncia do regime de propriedade privada como uma ameaça importante à própria possibilidade de vida no planeta, quem dirá ao exercício do direito à cidade em um país de urbanização profundamente hierarquizada e promotora de desigualdades socioterritoriais como é o Brasil.

O paradigma dos comuns promove uma desnaturalização da visão do direito de propriedade como único caminho para titulação, que congrega eficiência econômica e prosperidade social – consoante é frequentemente propagandeado por autores como Hernando de Soto, para citar um clássico latino-americano. Além disso, instaura um questionamento cultural, jurídico, epistemológico e político da maior importância, que se alinha aos esforços descoloniais que buscam denunciar a violência e a inadequação do instituto do direito de propriedade em contextos como o latino-americano.

Tal paradigma tem uma dimensão de *defesa* de recursos comuns, como devem ser percebidos as águas, o ar, as ideias, a ciência e a internet e, para além disso, uma vertente que percebe a necessidade de uma ação mais *ofensiva*, capaz de acionar energias políticas instauradoras de novas práticas de gestão e governança (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 111). No esforço analítico que se pretende aqui, tal mudança política também deve se direcionar ao pensamento sobre as cidades, que podem ser pensadas como um “bem comum” a ser desfrutado na perspectiva emancipatória do direito à cidade.

As proposições de Dardot e Laval, no entanto, deixam bem claro que, para além de pensar em “coisas comuns” ou em “direito de uso” como uma contraposição ao direito de propriedade, é preciso pensar no direito de todos e todas de “coproduzir as regras do uso comum” (2017, p. 504), o que nos remete à centralidade da participação cidadã como um componente fundamental da instituição de um direito à cidade capaz de refundar a forma como vivemos em nossas cidades.



4.2 A função social da posse

Um segundo tema que merece atenção diz respeito ao reconhecimento e aos efeitos jurídicos da função social da posse, já que é por intermédio da posse que milhões de brasileiros acessam à terra e à moradia no país. Mesmo com inúmeras controvérsias em relação à temática, pois alguns doutrinadores acreditam que a posse não seja suficiente para cumprir a função social e que o ordenamento jurídico pátrio não tenha positivado a função social da posse, existem vários diplomas que deixam nítida a necessidade da sua funcionalização como, por exemplo, a Constituição Federal e o Código Civil de 2002 (MOTA; TORRES, 2013).

A função social é melhor compreendida a partir dos princípios fundamentais do homem, pois ela está intimamente relacionada à existência humana, como, por exemplo, viver e morar em um local de forma digna (MORAES FILHO, [200-?]). O referido instituto estabelece que os envolvidos nas questões possessórias sejam amparados pelas prerrogativas da função social, em benefício próprio ou do interesse social (SANTOS; OLIVEIRA, 2011). A propósito, Mota e Torres (2013) explicam que a função social da posse se encontra em um patamar diferente em relação à função social da propriedade, em virtude de o princípio da função social ficar mais nítido na posse do que na propriedade.

Outrossim, Jacques Alfonsin (1997) explica que a terra é um bem indispensável para que as pessoas consigam satisfazer suas necessidades mínimas, já que possuir um lugar onde morar é necessário para o desenvolvimento humano, de modo que esse direito não poderia ser negado a ninguém. O autor reforça seu argumento afirmando que a função social da terra não pode ser considerada apenas como hipótese, nos seguintes termos:

A função social da terra não é uma esmola. Ela incorpora um direito de quem não tem contra um poder de quem tem. Se o horizonte de sua cogitação e os efeitos jurídicos da sua aplicação não ficarem submetidos tão somente ao Direito Privado, separados do Direito Constitucional, ela pode, senão impedir de todo, quando menos diminuir os perversos efeitos do uso da terra que obedeça, apenas, aos apetites do mercado. Justamente por ser *social*, tal função somente pode ser considerada cumprida quando os direitos humanos sociais, igualmente das/os não proprietárias/os, de pobres que não tem onde morar ou o que comer, não sejam lesados pelo seu descumprimento (ALFONSIN, 2013, p. 123).

Portanto, embora a função social da posse não esteja positivada no ordenamento jurídico, seria muito importante que a legislação urbanística brasileira reconhecesse a posse de forma mais ampla, bem como fornecesse efeitos jurídicos concretos dela decorrentes em favor dos possuidores, com tanta assiduidade quanto concede à função social da propriedade. Ou seja, tanto a propriedade



quanto a posse deveriam seguir o princípio da função social da terra constitucionalmente previsto e hoje também incorporado na Nova Agenda Urbana da Conferência HABITAT III (ONU, 2019), questão central para que se rompa a armadilha representada pelo modelo proprietário que se auto reproduz.

4.3 Valorização das ZEIS

Considerando o número expressivo de assentamentos informais promovidos em áreas as quais, pelo zoneamento da região em que se inserem, teriam outra destinação, é que o instrumento urbanístico denominado Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) foi criado no Brasil, visando a incorporar tais territórios à ordem urbanística. Esse instrumento de política urbana foi elencado pelo Estatuto da Cidade como instituto jurídico e político, sem, no entanto, regulação detalhada pelo referido Estatuto (ALFONSIN, 2007). Com ele, cria-se uma categoria que passa a permitir a utilização de normas especiais de uso e de ocupação do solo, com a finalidade de promoção da regularização fundiária em áreas urbanas.

Nas décadas de 70 e 80, o tecido urbano formado por assentamentos informais reivindicava o acesso à infraestrutura e serviços urbanos. Diante disso, foram iniciadas as primeiras experiências com a inserção desses assentamentos no planejamento das cidades, mediante a demarcação dessas áreas como “áreas especiais” com o escopo de futura intervenção pública com projetos de urbanização e regularização. Como bem exemplificado por Rolnik e Santoro (2013), a necessidade de definição de estratégias para a criação de planos de urbanização fez surgir a criação de um sistema de gestão participativa, de modo que fossem possíveis o acesso a lotes e a otimização do espaço público, como implementado em Recife, na década de 80. Portanto, é evidente que o movimento pela regularização das ZEIS busca beneficiar diretamente a cidade e a promoção da moradia adequada (NUNES, 2019).

O instrumento se mostra valioso no que concerne à redução do déficit habitacional, na medida em que as ZEIS podem ser adotadas na reserva de áreas para habitação social que estejam próximas aos polos de trabalho e à infraestrutura de qualidade, possibilitando a diminuição do deslocamento desses grupos e evitando que eles sejam empurrados para as áreas periféricas não atrativas ao mercado da terra (GONZALES; FRANCISCONI; PAVANI, 2013). No aspecto, destaca-se que a sua implementação prescinde do atendimento às normas de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificações, o que permite a abrangência em áreas públicas e privadas ocupadas por moradores de baixa renda (NUNES, 2019).



Além disso, o processo possibilita a manutenção desses moradores nos locais ocupados, evitando a promoção de despejos que, conseqüentemente, afetariam o acesso aos serviços urbanos (NUNES, 2019). Como pontua Alfonsin (2007), as ZEIS são um instrumento inovador, isto porque rompem com a dinâmica segregadora do zoneamento tradicional pela maneira em que pressupõem a adoção de uma postura diversa pelo planejador urbano, com o reconhecimento implícito, pelo Poder Público, de que a população de baixa renda também é produtora e construtora da cidade.

Note-se como as ZEIS podem ser um instrumento importante em uma tentativa de diminuir a centralidade do direito de propriedade na dinâmica de produção da cidade. Ao valorizar as posses existentes e reconhecer, no zoneamento, a existência dos assentamentos informais, em boa medida, o Poder Público também está se comprometendo com a regularização fundiária das áreas assim gravadas, independentemente de quem seja o proprietário. Ao impor uma limitação administrativa dessa natureza (habitação de interesse social) a um imóvel urbano, o Poder Público mitiga a força dos poderes inerentes ao direito de propriedade, que tantas violações de direitos humanos tem gerado.

4.4 Termo territorial coletivo (TTC)

A denominação termo territorial coletivo (TTC) se refere a um modelo brasileiro de Community Land Trust, instrumento que teve sua origem nos Estados Unidos, nos anos de 1960, no contexto de luta por direitos civis e por propriedade à população negra²¹, e que foi difundido geograficamente, em especial pela Europa e Austrália e – mais recentemente – América Latina a partir da experiência de Porto Rico, com o intuito de garantir à população de baixa renda o acesso à moradia e à cidade, a partir da segurança de suas posses. De um modo não exaustivo, ele pode ser definido como um modelo por meio do qual a terra é de propriedade coletiva de uma comunidade e as construções nela edificadas são de propriedade individual, mas geridas em conformidade com as regras estabelecidas coletivamente (ANTAO; FIDALGO, 2019).

Nesse sentido, ocorre a junção entre a administração coletiva da terra e a liberdade de seus moradores a fim de fortalecer a comunidade e assegurar sua permanência. Ou seja, a terra é de propriedade de uma pessoa jurídica sem fins lucrativos constituída pelos moradores, a qual cede o uso do solo aos indivíduos que adquirem os imóveis nela construídos, com a separação entre a propriedade

²¹Como narra Sotto, “À época, a ameaça de expulsão dos trabalhos rurais negros das terras em que trabalhavam como arrendatários era um dos principais meios de coação utilizados pelos dirigentes brancos para impedir o alistamento eleitoral das comunidades negras no sul dos Estados Unidos” (2017, p. 10).



coletiva da terra e as propriedades individualizadas das construções (COMCAT, [200-?]), semelhantemente ao instituto do direito de superfície. Em assentamentos informais, a utilização do termo territorial coletivo pode garantir aos moradores sua permanência na terra, “minimizando os riscos de remoções causadas pelo Estado, pela especulação imobiliária ou pelo aumento dos custos de vida” (COMCAT, [200-?]), já que, dentre as regras, são estabelecidas restrições quanto à venda futura dos imóveis.

Em um cenário marcado por profundos problemas habitacionais, em que são muitas as preocupações com a segurança da posse²², o termo territorial coletivo aparece como uma alternativa ao caso brasileiro, a desempenhar um papel de resistência às práticas de especulação imobiliária e a redefinir as características tradicionais do direito de propriedade. Isso porque o instrumento subverte o caráter absoluto e privado que sempre foi atribuído à propriedade sem, contudo, romper com ela (ANTAO; FIDALGO, 2019), em uma espécie de releitura das necessidades atuais. Esse modelo poderia tanto ser aplicado a novos loteamentos para população de baixa renda quanto para a regularização fundiária de assentamentos já estabelecidos, em diálogo com os demais instrumentos da política urbana, tais como as já mencionadas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC (SOTTO, 2017).

A este respeito, é de destacar a análise do instituto frente à realidade do Rio de Janeiro por Williamson (2018), que critica a promulgação da Lei n. 13.465/2017, a qual, nas palavras da autora, “criou o potencial para uma enxurrada de especulação imobiliária e gentrificação nas favelas do Rio de Janeiro” (WILLIAMSON, 2018, p. 1), pelo fato de incentivar a regularização de terras irregulares – aí incluídas as favelas – em áreas federais “ocupadas por posseiros históricos” (WILLIAMSON, 2018, p. 1) e aponta que a titulação nesses lugares, acaso fosse acompanhada de um modelo de Termo Territorial Coletivo (TTC) “poderia fornecer uma solução melhor” (WILLIAMSON, 2018, p. 2). Isso porque preservaria o acesso à moradia de seus habitantes, os quais seriam coproprietários do terreno adquirido por uma organização sem fins lucrativos.

A referida autora segue mencionando o exemplo de Caño San Martín, em San Juan, Porto Rico, que enfrentou a gentrificação da comunidade por meio da instituição de um termo territorial coletivo (WILLIAMSON, 2018). Lá, o instituto conhecido como “Fideicomiso de la Tierra” foi instituído a partir da união entre governo, moradores e técnicos que, por meio de inúmeras reuniões participativas,

²²Dentre os motivos de tais preocupações estão a “inflexão neoliberal com impactos diretos na funcionalização das cidades para o sistema capitalista e o novo marco de regularização fundiária com privilégio da titulação via propriedade privada” (ANTAO; FIDALGO, 2019, p. 1).

chegaram ao consenso de que o TTC seria a solução para alcançar os objetivos de preservar os preços acessíveis da terra, formalizar as propriedades e garantir segurança jurídica (BACHMANN, 2017). Em 2004, “os moradores criaram o Grupo de Oito Comunidades (G-8), uma corporação sem fins lucrativos, para promover o desenvolvimento econômico, social e comunitário ao longo da implementação e manutenção do TTC” (BACHMANN, 2017) enquanto a cidade de San Juan aprovou a Lei n. 489, a qual “fundamentada no Plano Completo de Desenvolvimento, criou o Plano Especial do Distrito do Canal Martín Peña e a empresa pública ENLACE, e previa a futura incorporação do TTC” (BACHMANN, 2017).

Com a aprovação da referida lei e formalização do TTC naquela comunidade, os títulos das terras a serem regularizadas foram transferidas para a empresa pública ENLACE que, posteriormente, concedeu aos moradores os direitos sobre as edificações por meio do instituto jurídico do fideicomiso²³. Segundo a lei, o TTC mantém a propriedade do solo, e o direito às edificações é vendido ou outorgado aos moradores²⁴ e, ao que as autoras indicam, o TTC vem operando com sucesso naquela localidade.

Assim, pelo seu caráter inovador e com base em exemplos e estudos internacionais, o Termo Territorial Coletivo poderia representar mais uma alternativa de titulação no Brasil, contribuindo para a construção de um leque maior de instrumentos que libertem a política urbana do instituto da propriedade como caminho único para garantir a segurança da posse.

5 Conclusão

No momento em que o Brasil avalia os vinte anos do Estatuto da Cidade, o presente artigo aporta uma contribuição que visa a incorporar às análises uma questão de fundo, de caráter estrutural: a onipresença do direito de propriedade na legislação brasileira. A investigação realizada procura demonstrar a violência representada pela introdução do direito de propriedade entre nós, que consolidou um modelo de concentração fundiária iniciado pelo o empreendimento colonial e legitimado pela Lei de Terras de 1850, já no período imperial.

²³ Apesar de o fideicomiso ser figura jurídica existente em nosso ordenamento jurídico, ele se limita ao direito sucessório.

²⁴ No aspecto, prevê o art. 19 da referida lei: “[...] El Fideicomiso de la Tierra retendrá la titularidad del suelo, y sólo se podrá vender o transferir el derecho sobre la edificación; o se podrán otorgar arrendamientos a largo plazo con derecho a heredarse. Los propietarios en terrenos del Fideicomiso podrán ser dueños exclusivamente de la estructura pero no de la tierra donde enclava. Los residentes de los terrenos que sean propiedad del Fideicomiso serán los fideicomitentes” (PORTO RICO, 2004).



O estudo realizado também intenta apresentar o papel do direito de propriedade na conformação de uma ordem urbana altamente segregada, formada por cidades profundamente hierarquizadas²⁵. Com efeito, a promulgação da Constituição de 1988 e, sobretudo, a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, representaram uma esperança de ruptura com esse modelo proprietário e a inauguração de uma nova era para as cidades brasileiras. No entanto, o Estatuto da Cidade, apesar de colocar a garantia do direito à cidade como a primeira das diretrizes da Política Urbana, acabou por reproduzir o modelo proprietário, já que seus instrumentos não se libertaram do instituto da propriedade, dificultando a efetivação da ordem jurídico urbanística preconizada pela lei.

Apesar de tentar promover uma reforma urbana, o Estatuto da Cidade se emaranhou em uma armadilha jurídica que fez com que a implementação pelos Municípios brasileiros fosse prejudicada e que continuou reproduzindo, em boa medida, o mesmo modelo proprietário. Vinte anos após sua promulgação, de fato, as cidades se encontram cada vez mais hierarquizadas e, em que pese não haver pesquisas recentes sobre o tema, tendo em vista a não realização do censo em 2020, os números do déficit habitacional não parecem ter tido decréscimo significativo nas cidades que aplicaram os instrumentos jurídicos e urbanísticos previstos pela Lei Federal. Assim, o artigo pretendeu demonstrar que a reverência ao direito de propriedade está no cerne do problema, já que a lógica do Estatuto da Cidade é tímida em relação à relativização da propriedade imobiliária urbana e negligencia o porte da questão do acesso à terra pela via da posse.

A pesquisa revela que a função social da propriedade não se mostra suficiente para lidar com os conflitos fundiários das cidades, já que a maior parte da população de baixa renda precisaria se valer de mecanismos que lhe assegurem a segurança da posse, independentemente da forma de titulação – o que o Estatuto da Cidade foi incapaz de garantir. Com efeito, os planos diretores, alçados à categoria de principal instrumento da Política Urbana após a Constituição de 1988, em que pese democratizados pelas disposições contidas no Estatuto, foram alçados à condição de meros guardiões da função social da propriedade, o que dá aos municípios, tão somente, mecanismos de monitoramento do atendimento desta função, mas não altera as condições de acesso à terra e à moradia pela população.

²⁵Fato que já vinha sendo denunciado em outros trabalhos, sendo Edésio Fernandes (2006) um dos autores que apontou, de maneira bastante contundente, o quanto o Código Civil de 1916 incorporou esse direito com traços importados do Código Napoleônico e dificultou a regulação do exercício desse direito pelo Poder Público municipal ao longo do Século XX.

Observa, inclusive, que os instrumentos de combate à retenção especulativa de imóveis urbanos são instrumentos com um ciclo longo de implementação, sendo, conseqüentemente, coniventes com o comportamento antijurídico do proprietário, já que não foram capazes de mitigar a cultura tolerante com a prática de manter imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados nas cidades brasileiras. De fato, uma das constatações mais dolorosas dos vinte anos do Estatuto da Cidade é justamente a baixa aplicação de tais instrumentos nos municípios brasileiros.

Finalmente, ao analisar a usucapião, percebe que o referido instituto apenas converte posses em propriedades privadas, não tendo capacidade para reverter a perversa dinâmica do mercado imobiliário, que costuma aproveitar os processos de titulação para promover processos de gentrificação e aumentar a concentração da terra urbana. Além disso, a usucapião urbana especial para fins de moradia na modalidade coletiva, que teria potencial para imprimir um caráter mais social a esses processos, infelizmente, teve uma recepção fria e hostil pelos Tribunais brasileiros, o que já foi objeto, inclusive de pesquisas científicas anteriormente realizadas²⁶.

De fato, o processo de descaracterização da política urbana que se observa no país, muito especialmente após o impeachment da presidenta Dilma, infelizmente, parece corroborar essas conclusões sobre o quanto o Estatuto da Cidade reforçou o paradigma do direito de propriedade no país, já que o novo paradigma introduzido pela Lei nº 13.465/17 substituiu o modelo de regularização fundiária plena, garantidor do direito à cidade, pelo modelo de regularização reduzida à dimensão jurídica da titulação.

O estudo realizado, no entanto, vai além das meras constatações acima sintetizadas, pois proporciona algumas pistas de caminhos a serem trilhados para que se possa efetivamente avançar na Política Urbana brasileira, com um viés mais humanitário e capaz de garantir os direitos humanos abrangidos pelo direito à cidade, quais sejam:

- a. Prestar mais atenção na discussão sobre os “comuns”, um debate realizado internacionalmente e que aposta na participação popular nos processos de tomada de decisão sobre como os bens comuns devem ser geridos, e que podem inaugurar práticas emancipatórias de gestão de bens, tais como a água, o ar, a terra e (por que não?) a terra urbana. Em que pese não se tratar de um novo instrumento, alimenta a imaginação e remete a esforços no sentido de criar instrumentos jurídicos e urbanísticos capazes de apoiar, de maneira mais adequada, o projeto de garantir o pleno direito à cidade.

²⁶Ver, a propósito: ALFONSIN *et al.*, 2016.

- b. Revisitar o conceito de função social para que ele se liberte da propriedade e seja explorado na acepção de função social da posse ou, como já adotado pelas Nações Unidas, de função social da terra, pois há muitos títulos capazes de garantir a segurança da posse. Esse debate é importante na medida em que o próprio processo constituinte quis avançar na discussão, ao introduzir as “funções sociais da cidade”. A categoria se liga ao direito à cidade, mas acaba se tornando refém da força da tradição que reconhece apenas a função social da propriedade. É preciso reacender esse debate e libertar a terra e a cidade (como bens comuns que são) do direito de propriedade.
- c. Utilizar o já existente instrumento urbanístico das ZEIS, mencionado pelo Estatuto da Cidade (mas não regulamentado por ele) como forma capaz de apoiar tanto a manutenção de assentamentos quanto a produção de habitação de interesse social em áreas retidas especulativamente. Elas têm sido objeto de análise por outros países latino-americanos como a grande contribuição do Direito Urbanístico brasileiro, mas ainda dependem de regulamentação – o que poderia ser feito, em sede de lei federal, no âmbito do Estatuto da Cidade, para mitigar os efeitos perversos do direito de propriedade sobre as cidades brasileiras. Uma das possibilidades, para tanto, seria a previsão de que as áreas gravadas como ZEIS não possam ser objeto de despejos, já que o gravame revela a intenção de o Poder Público promover a regularização fundiária do assentamento.
- d. Por fim, registrar os esforços em inovar com instrumentos garantidores do acesso à terra e à segurança da posse pelas populações de baixa renda, sendo o Termo Territorial Coletivo uma referência inarredável nesse debate. Ao apostar na titulação coletiva da terra, o Termo Territorial Coletivo reforça a função social que deve ser cumprida pela terra urbana, além de reavivar o debate sobre as relações comunitárias com a terra, esvaziando o movimento de financeirização da terra e da moradia que está em curso no país

Sem pretender esgotar o tema relacionado às estratégias mais amplas e aos instrumentos capazes de libertar a ordem urbanística brasileira da herança colonial do modelo proprietário, espera-se que o presente estudo seja fértil e gere novas reflexões sobre os caminhos pelos quais a política urbana e o direito à cidade podem avançar no país, ante os retrocessos enfrentados no último período.

Referências bibliográficas

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário / The legal-urban order in the judicial trenches. **Revista Direito e Práxis**, v. 7, p. 421-453, 2016.

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei 13.465/2017 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol 11, nº 2. p. 168-193. 2019.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.01., 2023, p. 294-330.

Betânia de Moraes Alfonsin, Flávia Segat, Juliana Raffaella de Souza Gallicchio e Vitória Montanari

DOI: 10.12957/rdc.2023.64045 | ISSN 2317-7721

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - HABITAT III. **Direito da Cidade**, v. 9, p. 1214-1246, 2017.

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* **20 anos do estatuto da cidade**: reflexões sobre temas-chave. 1. ed. São Paulo: Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo - EDEPE-IBDU, 2021.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **O papel dos planos diretores na tutela do direito à cidade**. In: GAVIÃO FILHO, Anizio Pires; LEAL, Rogério Gesta. (Org.). Coleção tutelas à efetivação de direitos indisponíveis. 1ed.Porto Alegre: FMP, 2016, v. 2, p. 265-286. Disponível em: <http://www.fmp.com.br/imgs_upload/file/EBOOK%20Colecao%20TUTELAS%202016.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ALFONSIN, Jacques Távora. A Reforma Agrária como Modalidade de Concretização dos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 34, n. 136, p. 191-202, out./dez. 1997.

ALFONSIN, Jacques Távora. Do “diga que eu não estou à relação entre pobreza e função social da terra no Brasil. In: **Das legalidades injustas às ilegalidades justas**: Estudos sobre direitos humanos, sua defesa por assessoria jurídica popular em favor de vítimas de descumprimento da função social da propriedade. Porto Alegre: Armazém Digital, 2013.

ALMEIDA, Julia de Moraes; MANTELLI, Gabriel Antonio Silveira. Por um direito urbanístico crítico a partir do sul global: ensaio exploratório a partir do caso de São Paulo, Brasil. In: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). **5a Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado**: artigos selecionados/Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 173-182.

ALVES, Michele Dixon Moreira Alves; ALVES, Beatriz Dixon Moreira. O direito fundamental à moradia digna e a função socioambiental da propriedade na regularização fundiária urbana: uma análise da implementação da Lei nº 13.465/2017. In: MELO, Luiz Carlos Figueira de *et al.* (Coord.). **Temas atuais de direito municipal**. Monte Carmelo: FUCAMP, 2018.

ANTAO, Renata Cristina do Nascimento; FIDALGO, Tarcyla Riberto. **Termo territorial coletivo**: instrumento de “costura” entre o planejamento urbano e o direito em prol do incremento da segurança da posse. Anais XVIII ENANPUR 2019. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=218>>. Acesso em: 12 out. 2021.

BACHMANN, Laura. Como uma favela de porto rico virou a primeira do mundo a se organizar sob um ‘termo territorial coletivo’. **RioOnWatch**, Rio de Janeiro, 07 jun. 2017, tradução por Patrícia Gomes. Disponível em: <<https://riononwatch.org.br/?p=25486>>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 24 fev. 2021.



BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 03 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.406, 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 31 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm>. Acesso em: 31 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 621 de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: 31 jan. 2021.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. **Princípios de Direito Urbanístico**. Sergio Antonio Fabris: Porto Alegre, 2015.

BUENO, Eduardo. **Brasil: uma história - cinco séculos de um país em construção**. São Paulo, Leya: 2010.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito urbanístico**. Salvador: juspodvm, 2015.

COMCAT (Comunidades Catalisadoras). **O que é o TTC?** [S.l.: s.n.], [200-?]. Disponível em: <<https://www.termoterritorialcoletivo.org/o-que-e-o-termo-territorial-coletivo>>. Acesso em: 12 out. 2021.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FEDERICI, Silvia. **Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva**. Tradução: Coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2017.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Orgs.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.



FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil: uma introdução. In: _____. **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Del Rey: Belo Horizonte, 2001.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. **Urbana**, 2002. Disponível em: <http://190.169.94.12/ojs/index.php/rev_urb/ferreiraarticle/view/6020/5810>. Acesso em: 23 ago. 2021.

FERNANDES, Edésio. Primeiro dia do XCBDU, confirma o que aconteceu! [Debate ocorrido no] X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. **IBDU**, São Paulo, 24 out. 2019. Disponível em: <<https://wp.ibdu.org.br/tag/funcao-social-da-propriedade/>>. Acesso em: 7 set. 2021.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **A construção do Direito Urbanístico brasileiro**: desafios, histórias, disputas e atores. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). Coletânea de legislação urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Alcances e limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas**. Texto de apoio às discussões da Mesa 1 da V Conferência das Cidades - Câmara Federal, 2003.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. Vol 5. 8ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GONZALES, Suely F. N; FRANCISCONI, Jorge Guilherme; PAVANI, Aldo. **Planejamento e Urbanismo a Atualidade Brasileira**: objeto teoria e prática. 1ª ed. São Paulo : Rio de Janeiro : Livre Expressão, 2013.

HESPANHA, Antonio Manuel. **Direito luso-brasileiro no Antigo Regime**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

HOLSTON, J. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil / James Houston; tradução Claudio Carina; revisão técnica Luísa Valentini. — 1a ed. — São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2008.

MELLO, Henrique Ferraz de. **Ação de usucapião**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/173/edicao-2/acao-de-usucapiao>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MIGNOLO, Walter. La opción descolonial. **Revista LETRAL**, Granada, n. 1, p. 4-22, 2008. Disponível em: <<https://revistaseug.ugr.es/index.php/letral/article/view/3555/3543>>. Acesso em: 01 out. 2021.



MONTANDON, Daniel Todtmann; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

MORAES FILHO, Odilon Carpes. **A função social da posse e da propriedade nos direitos reais**. [S.l.: s.n.], [200-?]. Disponível em: <http://www.amprs.org.br/arquivos/comunicacao_noticia/odilonm2.pdf>. Acesso em: 12 out. 2021.

MORAIS, Fabíola Vianna. Usucapião no Direito Romano. **Revista Brasileira de Direito Comparado**. 2004. Disponível em: [http://www.idclb.com.br/httpdocs/revistas/27/revista27%20\(13\).pdf](http://www.idclb.com.br/httpdocs/revistas/27/revista27%20(13).pdf). Acesso em: 01 out. 2021.

MOTA, Maurício; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. A função social da posse no código civil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 5, n. 1, 20 jun. 2013.

NUNES, Cicília Araújo. **Regularização Fundiária e o Direito à Moradia Adequada: Construção Social da Regularização Fundiária Urbana**. Uberlândia: LAECC, 2019.

ONU. **Habitat III: nova agenda urbana**. ONU: 2019. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf1>. Acesso em: 07 nov. 2021.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. Atualizador: Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

PEREIRA, Daniel Queiroz. O Usucapião Especial Urbano e a Efetivação da Função Social da Propriedade. **Revista de Direito da Cidade**. v. 3, n. 2, p. 245-274. 2011.

PORTO RICO. Ley Núm. 489 de 24 de septiembre de 2004. Ley para el Desarrollo Integral del Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña. **LexJuris Puerto Rico**. Disponível em: <<http://www.lexjuris.com/lexlex/leyes2004/lexl2004489.htm>>. Acesso em: 27 mar. 2022.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidad y Modernidad-Racionalidad**. Perú Indígena, Instituto Indigenista, Lima, v. 13, n. 29, p. 11-20, 1992.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das coisas**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária**. Lincoln Institute of Land Policy. 2013. Disponível em: <<https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>>. Acesso em: 12 out. 2021.

SANTOS, Boaventura. **O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do Sul**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.



SANTOS, José Augusto Lourenço dos; OLIVEIRA, Marilene Silva de. A função social da posse no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas**, v. 1, n. 2, 2011, p. 25-26. Disponível em: <<http://fadipa.educacao.ws/ojs-2.3.3-3/index.php/cjuridicas/article/view/43>>. Acesso em: 12 out. 2021.

SARTORI JÚNIOR, Dailor. **Pensamento descolonial e direitos indígenas: uma crítica à tese do “marco temporal da ocupação”**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SOTTO, Debora. **Redescobrimo o direito de superfície através dos Community Land Trusts: alternativas para a realização do direito à moradia adequada no Brasil**, 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/323548192_Redescobrimo_o_direito_de_superficie_at_raves_dos_Community_Land_Trusts_alternativas_para_a_realizacao_do_direito_a_moradia_adequa_da_no_Brasil>. Acesso em: 12 out. 2021.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. **O Município no Século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999.

WILLIAMSON, Theresa. **O termo territorial coletivo (TTC) aplicado às favelas poderia resolver a crise mundial de moradia acessível?** Reflexões do Rio de Janeiro. COMCAT (Comunidades Catalisadoras), [S.l.: s.n.], 2018. Disponível em: <<https://comcat.org/wp-content/uploads/2018/08/O-Termo-Territorial-Coletivo-TTC-Aplicado-a%CC%80s-Favelas-Poderia-Resolver-a-Crise-Mundial-de-Moradia.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2022.

Sobre os autores:

Betânia de Moraes Alfonsin

Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Professora da Faculdade de Direito da FMP e Coordenadora do Grupo de Pesquisa em direito à cidade da FMP.

Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2759534639224252> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5213-6212>

E-mail: betaniaalfonsin@gmail.com

Flávia Segat

Mestranda em Antropologia Social e Cultural pela Universidade Federal de Pelotas/RS (UFPEL/RS).

Especialista em Direito Público e Bacharela em Direito pela FMP/RS

Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0398114625941081> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9847-8373>

E-mail: flaviasegat@gmail.com

Juliana Raffaella de Souza Gallicchio

Mestra em Direito pela FMP/RS, na linha de pesquisa Tutelas à Efetivação dos Direitos Transindividuais.

Bolsista do Grupo de Estudos em Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP.

Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6172391441072076> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4933-1420>

E-mail: jgallicchio3@gmail.com



Vitória Montanari

Pós-graduanda em Direito do Estado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul/RS (UFRGS/RS) e em Direito Urbanístico, Ambiental e Agrário pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC/RS). Bacharela em Direito pela FMP/RS.

Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4036701645114871> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4111-0893>

E-mail: montanarivit@gmail.com

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.01., 2023, p. 294-330.

Betânia de Moraes Alfonsin, Flávia Segat, Juliana Raffaella de Souza Gallicchio e Vitória Montanari

DOI: 10.12957/rdc.2023.64045 | ISSN 2317-7721