

**O DIREITO À MORADIA DIGNA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA LEI FEDERAL Nº 11.977/2009: O CASO DO AUTO DE DEMARCAÇÃO DA COMUNIDADE DA ROCINHA****THE RIGHT TO DECENT HOUSING IN THE LAND REGULARIZATION OF THE FEDERAL LAW Nº 11.977/2009: THE CASE OF SELF DEMARCATION OF THE ROCINHA COMMUNITY.****Emerson Affonso da Costa Moura<sup>1</sup>****Maurício Jorge Pereira da Mota<sup>2</sup>****Resumo**

A política pública de regularização fundiária deflagrada pelo Rio de Janeiro com o auto de demarcação da comunidade urbana da Rocinha é o tema posto em debate, a partir da análise da política excludente de ocupação do solo urbano com fins econômicos e as questões de déficit habitacional decorrentes, do reconhecimento do direito à moradia e das tentativas de regulação normativa e de políticas legislativas de regularização fundiária e, por fim, a edição da Lei 11.977 de 2009 e a sua aplicação como o reconhecimento do direito à moradia digna, a saber, a regularização da propriedade utilizada para fins de moradia e ligada a personalidade individual, para os moradores que ocupam assentamentos urbanos situados no bairro da Rocinha.

**Palavras-Chaves:** Direito a moradia; Regularização Fundiária; Lei 11.977/09; Auto de Demarcação; Rocinha

**Abstract**

The public policy of land regularization sparked by the Rio de Janeiro with the self-demarcation of the urban community of Rocinha is the theme put into discussion, based on the analysis of exclusionary policy of urban land use for economic purposes and questions of housing deficit. Analysis also of recognition of the right to housing and attempts to normative regulation and law of land tenure policies and, finally, the edition of the Law nº. 11.977/2009 and its implementation as the recognition of the right to decent housing, namely, the regularization of property used for housing purposes and linked to individual personality, for residents who occupy urban settlements situated in the locality of Rocinha.

**Keywords:** Right to housing; Land regularization; Law nº. 11.977/2009; Self-demarcation; Rocinha.

**INTRODUÇÃO**

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Contratado da Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisador no Observatório de Políticas Públicas Urbanas do Rio de Janeiro (OPPURJ//UFF). E-mail: emersonacmoura@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Professor Adjunto de História do Direito – UERJ. Professor do Mestrado e Doutorado em Direito da Faculdade de Direito da UERJ. E-mail: mjmot1@gmail.com

Desde a colonização, a ocupação do solo brasileiro foi marcada pela exploração econômica e a política excludente de forma que o acesso formal a terra era restrito aqueles que detivessem o capital, gerando mercantilização da propriedade privada com os seus efeitos perniciosos, de ocupação irregular do solo urbano, ao qual não havia interesse ao mercado.

Com avançar da industrialização e crescimento dos centros urbanos nacionais, agravam-se os problemas urbanos de violência e desemprego, de inundações e deslizamentos, de falta de equipamentos urbanos e inchaço da demanda por serviços públicos, trazendo a lume a questão do acesso precário à moradia e a necessidade de políticas habitacionais.

Antes centrada na remoção das populações das favelas, com a construção de conjuntos habitacionais para as famílias carentes e o oferecimento de acesso ao financiamento imobiliária para a classe média, observa-se em fins do século passado, movimento para ampliação do conceito de direito à moradia, ligando não apenas a propriedade, mas identidade do indivíduo.

Neste tocante, a edição da lei minha casa minha vida, permitiu a adoção de instrumentos de regularização fundiária das áreas de ocupação pelas famílias carentes, que permite a manutenção no local onde centralizam seus interesses e relações sociais, permitindo melhor atendimento das funções na cidade.

Diversas políticas públicas urbanísticas estão em curso nas capitais brasileiras, buscando o reconhecimento do direito de propriedade nas comunidades e núcleos urbanos informais, como na cidade do Rio de Janeiro, nas regiões de Santíssimo, Manguinhos, Pavão-Pavãozinho e Rocinha.

Busca o presente trabalho analisar a política pública de regularização fundiária deflagrada pelo Rio de Janeiro com o auto de demarcação da comunidade urbana da Rocinha, dentro dos instrumentos trazidos pela Lei 11.977/2009, enquanto realização do direito à moradia digna.

Para tanto, inicialmente analisar-se-á em breve historicidade, como ocorreu a ocupação do solo urbano, para determinar uma política excludente de apropriação da propriedade privada, com fins de exploração econômica, que gerou as questões de déficit habitacional decorrentes e a ocupação de áreas ambientais pelas famílias carentes.

Após, analisa-se o marco normativo do reconhecimento do direito à moradia e as tentativas de implementação de políticas legislativas para resolver os problemas de ocupação irregular do solo urbano, com destaque para o tardio reconhecimento na ordem jurídico-constitucional do direito a moradia e da regularização fundiária.

Por fim, analisa-se a proposta de regularização fundiária da Lei 11.977 de 2009 e a sua aplicação como o reconhecimento do direito à moradia digna, a saber, a regularização da propriedade

utilizada para fins de moradia e ligada a personalidade individual, para os moradores que ocupam assentamentos urbanos situados no bairro da Rocinha.

## A OCUPAÇÃO EXCLUDENTE DO SOLO URBANO BRASILEIRO

No Brasil o fenômeno urbano encontra precedente na política de ocupação e povoamento da Colônia e sua evolução se liga aos ciclos econômicos brasileiros, de forma que mesmo no Império quando o processo de urbanização deixou de ser limitado às áreas litorâneas onde ocorria a exploração de recursos naturais como o pau-brasil, o fenômeno de interiorização foi orientado com a criação de cidades e vilas com fins de produção do café<sup>3</sup>.

Embora os centros urbanos tenham sido responsáveis pela ligação do campo – tal qual local eminente da atividade produtiva – com o comércio internacional – exímia fonte de recursos e financiamento – e, portanto, exerceu papel central na articulação da economia externa – tal fenômeno conferiu para as cidades além de certa autonomia e concentração das atividades administrativas, um descolamento dos poucos e desconexos núcleos urbanos com baixa taxa de moradia em relação ao espaço de maior núcleo habitacional que era o campo<sup>4</sup>.

Ademais, o próprio processo de formação da cidade brasileira no período colonial, que ao revés de seguir a diretiva a colonização espanhola na América – cujo traçado urbano marcada pelo acento retilíneo demonstrava a tentativa de conformar a paisagem natural aos fins de extensão do domínio castelhano tal como nas colônias romanas – a ocupação lusitana teve como ponto nodal o mal aparelhamento, a liberalidade e a predominância dos fins econômicos que importou na construção de cidades eminentemente litorâneas e a criação da figura no coletivo social do “interior” enquanto local pouco povoado e não urbanizado, distanciada de qualquer preocupação relativa quanto a sua formação.

Por efeito, enquanto o espaço rural era marcado pela quase autossuficiência, os núcleos urbanos já denotavam mazelas sociais – como a miséria e a dificuldade de escoamento de produção – e legados políticos – com a administração urbana sujeita ao poder local e a figura dos “homens bons” em ofuscada distinção entre o domínio do público e do privado, da sociedade patriarcal e da administração patrimonialista, do campo e da cidade<sup>5</sup> de onde se ensaiou nas primeiras etapas da

---

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 21.

<sup>4</sup> MARICATO, Erminia. **Habitação e Cidade**. 6 ed. São Paulo: Atual, 1997. p. 8.

<sup>5</sup> MARICATO, Erminia. **Habitação...** Op. cit. p. 10.

colonização um quadro de dependência econômico e político das cidades aos domínios agrários, sendo os arraiais, as vilas e as cidades não a oposição, mas partes integrantes dos clãs feudatários rurais.<sup>6</sup>

Sob a vigência de tal ordem, as áreas rurais eram locais eminentemente de habitação afluindo a população aos centros urbanos apenas para questões administrativas, de festejos ou solenidades. A ocupação com fins de moradia das cidades ocorria em sua maior parte apenas por parte de funcionários da administração, oficiais mecânicos e mercadores em geral, sendo marcada pelo descuido da residência urbana em razão da proeminência da moradia rural, além da miséria urbana como retrato da constante ausência de habitantes.<sup>7</sup>

Tais mazelas, não são alteradas com a mudança do ciclo econômico no século XVIII – com o declínio da produção do açúcar, a ascensão da exploração do ouro e a expansão da pecuária – e o movimento de interiorização que forjou a formação de vilas e pequenas cidades, inclusive, algumas com manifestações artísticas e culturais, bem como, a fixação de normas para ocupação do solo nos territórios de domínio português com as Ordenações Filipinas e a política de urbanização de Pombal que apesar de resultar nas grandes cidades na realização de obras públicas não foi capaz de superar a desordem na moradia urbana e a escassez habitacional nas cidades.<sup>8</sup>

Permaneceram certas características dos ciclos econômicos anteriores como a alta taxa de desocupação urbana. Se no ciclo da cana-de-açúcar a ocupação das residências urbanas pelos dos de engenho ocorria na época da comercialização e embarque do produto, com o ciclo do café, o fazendeiro assume papel de empresário comercial e a residência urbana tem caráter de permanência bem maior, fixando uma população urbana mais numerosa e com maior poder aquisitivo.<sup>9</sup>

Neste giro, inegável que a transferência da Corte Portuguesa para o Brasil e a elevação do Brasil à categoria de Reino Unido produziu impacto no processo de urbanização, em especial, da cidade do Rio de Janeiro. Para acomodação da família real e do corpo burocrático na cidade houve a desocupação das principais edificações. Com a corte a vida cultural ampliou-se a população carioca e o ambiente cultural como com a construção do Teatro Municipal, da Biblioteca Nacional e a Academia de Belas Artes, dotando de maior vida e garantindo maior diversidade na cidade.<sup>10</sup>

Porém, é apenas no final do século XIX que sob o influxo da abolição da escravidão e do processo de industrialização ampliou-se o fluxo migratório do campo e o crescimento da ocupação habitacional da cidade em um contraste com a feição de mercadoria privada assumida pela terra

---

<sup>6</sup> VIANNA, Oliveira. Op. cit. p. 341.

<sup>7</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. Op. cit. p. 90-91.

<sup>8</sup> MARICATO, Erminia. **Habitação...** Op. cit. p. 12-15.

<sup>9</sup> VIANNA JUNIOR, Helio. **A Estrutura Interna da Cidade.** p. 99-100.

<sup>10</sup> MARICATO, Erminia. **Habitação...** Op. cit. p. 16.

enquanto instrumento de produção de bens e de riqueza: da concessão de sesmarias com as cartas de foral de 1520 até a sua suspensão por José Bonifácio em 1822 e a conseqüente ocupação ampla e indiscriminada, consolidou-se na realidade fundiária brasileira o latifúndio como modelo excludente de acesso à propriedade.<sup>11</sup>

Sob tal influência econômica que se firmaram as malhas urbanas no eixo Centro-Sudeste em razão da mineração ou da cana-de-açúcar no Nordeste e no Sul, de modo que mesmo a construção de Brasília com a mudança da Capital no Interior tendo atraído a urbanização ao interior não foi capaz de superar a concentração industrial e, portanto, do fenômeno urbano no eixo São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro<sup>12</sup>. Em decorrência, junto ao intenso crescimento econômico houve a ampliação daquelas mazelas – a desigualdade social e a pobreza – também em nível espacial<sup>13</sup>.

Com o surgimento da classe de trabalhadores industriais e a chegada dos escravos libertos aos núcleos urbanos houve o crescimento desordenado das cidades acarretando demanda por moradia, transporte e serviços urbanos, todas as mazelas decorrentes de concentração da pobreza, ausência de saneamento básico, altos índices de desemprego e criminalidade, insalubridade e epidemias, bem como, o congestionamento habitacional nos cortiços e casas de cômodo.<sup>14</sup>

Diante da força política dos poderes locais capaz de resistir a tentativa estatal de demarcação das terras devolutas e da criminalização do acesso à terra pela ocupação pura e simples pela edição da Lei de Terras<sup>15</sup>, o problema fundiário persistiu ainda mesmo com a regulação pela lei civil do acesso à propriedade imóvel privada<sup>16</sup>, com a permanência de um modelo de aquisição da propriedade excludente, ocupação irregular da terra urbana e os conseqüentes efeitos funestos à Cidade.

O próprio fundamento da Lei de Terras foi assegurar no plano jurídico a nova relação imposta pelo modo de produção para impedir no momento de ascensão do modelo capitalista o acesso do trabalhador à terra, pois submetia a aquisição das terras devolutas à compra e venda, o que significava destinar a sua ocupação aquele que tivesse condições financeiras para arcar e, portanto, garantir que a massa antes oferecesse seu trabalho do que tivesse condição de fazer-se proprietário e ter acesso aos meios de produção.<sup>17</sup>

Neste tocante, os programas urbanísticos brasileiros persistiram ligados aos ciclos econômicos, de modo que as reformas urbanas eram as medidas capazes de garantir a expansão da

---

<sup>11</sup> MARICATO, Erminia. **Habitação...** Op. cit. p. 22-23.

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p. 22.

<sup>13</sup> MARICATO, Erminia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo**. Op. Cit. p. 55.

<sup>14</sup> MARICATO, Erminia. **Habitação...** Op. cit. p. 27.

<sup>15</sup> BRASIL, Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850.

<sup>16</sup> BRASIL, Lei nº 3.071 de 1 de janeiro de 1916. Art. 530.

<sup>17</sup> BALDEZ, Miguel Lanzellotti. **Solo urbano: Propostas para a Constituinte**. Rio de Janeiro: Apoio Jurídico Popular, 1986. p. 56.

economia e a atração de capitais internos, que demandava na cidade do Rio de Janeiro a ampliação da capacidade do porto, de armazenamento de produtos e mercadorias, bem como, do sistema viário destinado à circulação dos produtos resultou em um conjunto de políticas públicas nas primeiras décadas do século XX.<sup>18</sup>

Porém, encontrava tal limitação ocupação irregular da terra urbana o que demandou complexas legislações para a edificação e código de posturas municipais que buscavam conter a proliferação de cortiços e a prática de autoconstrução da moradia, em especial, das favelas inicialmente instaladas nos morros mais próximos ao centro das cidades. Surgem intervenções estatais tinham natureza excludente como o despejo de famílias pobres dos conhecidos edifícios multihabitacionais conhecidos como cortiços ou “cabeças-de-porco” nas áreas centrais da cidade carioca.<sup>19</sup>

Ainda diante do inconformismo popular com tais medidas que resultou na Revolta da Vacina, a reforma urbana “regeneração” do Rio de Janeiro sob a influência da reforma de Paris do Barão de Haussmann no governo Napoleônico de 1850 e 1870 foi acompanhada por outras cidades sob o tripé saneamento – de afastamento de setores marginalizados como miseráveis, mendigos e negros das áreas centrais – embelezamento – tratamento estético e paisagístico que pressupunha a inexistência da pobreza e – segregação territorial – com a resolução do problema fundiário com a alocação da massa trabalhadora pobre para moradia em áreas afastadas.<sup>20</sup>

Consolidou-se, portanto, um modelo de modernização excludente que persiste no século XX, marcado pela segregação e diferenciação na ocupação do solo urbano e na distribuição dos equipamentos públicos entre a cidade hegemônica ou oficial – garantindo benefício para os proprietários da terra e nascente capital imobiliário – e a cidade oculta ou inoficial – carente de serviços de infraestrutura, excetuado a extensão do transporte coletivo e serviços essenciais que viabiliza o assentamento residencial da população trabalhadora pobre no subúrbio<sup>21</sup>.

Sob a égide de um modelo econômica excludente, a ocupação do solo urbano para fins de habitação acabou sendo reforçada por parte da população de forma irregular mediante o loteamento ilegal ou a autoconstrução parcelada que resultou em amplas periferias, por exemplo, no Rio de Janeiro<sup>22</sup>. As tentativas de superação da realidade fundiária urbana mediante intervenção do Estado

---

<sup>18</sup> MARICATO, Erminia. **Habitação...** Op. cit. p. 28.

<sup>19</sup> MARICATO, Erminia. **Habitação...** Op. cit. p. 28 e 30.

<sup>20</sup> MARICATO, Erminia. **Habitação...** Op. cit. p. 29.

<sup>21</sup> MARICATO, Erminia. **Habitação...** Op. cit. p. 30.

<sup>22</sup> SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p. 23.

ocorreram através da criação de incentivo público para que a iniciativa privada produzisse habitação popular.<sup>23</sup>

Todavia, o baixo poder aquisitivo da população e a concorrência da informalidade resultaram em investimento pelas grandes sociedades em parcelamento de solo e comercialização de lotes enquanto o pequeno empresariado investiu na produção de pequenos núcleos – como vilas e condomínios de casa – destinada à locação. Sob um vértice gerou altas taxas de crescimento domiciliar, em outro o aumento dos aluguéis e os baixos salários dos trabalhadores que conduziu a movimentos sociais dos locatários e greve dos inquilinos intervindo o Estado com a aprovação de decreto regulando a locação dos prédios urbanos<sup>24</sup>, além da ampliação da regulação sobre o uso do solo e construção das edificações que resulta na edificação de escritórios e apartamentos como forma de moradia.<sup>25</sup>

Apenas a partir da década de 1930 que se iniciou o processo efetivo de urbanização com a previsão de uma política social de habitação que resultou no financiamento pelo Estado da construção de moradias, porém, sendo a maior parte destinada a aluguel, bem como, na criação dos parques proletários destinados à transferência de favelados, que também, não produziu mudança nas condições de moradia. Intervenções estatais como o congelamento dos aluguéis<sup>26</sup> gerou em longo prazo o desestímulo às ofertas de moradia e a Fundação da Casa Popular<sup>27</sup> foi capaz de financiar apenas poucas moradias.<sup>28</sup>

O loteamento irregular na periferia, a ocupação ilegal de terras e a autoconstrução de moradias foi a solução adotada pela massa trabalhadora em reforço ao modelo excludente. Com a ampliação da industrialização a partir da década de 50 no século XX incorporou-se de vez ao crescimento urbano do ideário urbanístico modernista em uma utopia construída por arquitetos de organização da cidade conforme suas funções através das leis de zoneamento amplamente descolada da realidade<sup>29</sup>.

Neste contexto, o tratamento de qualquer problemática urbana pautou-se pela abordagem não sistematizada e casuística de aspectos locais na organização espacial interurbana e a remoção de estrangulamentos na infraestrutura social básica mediante soluções setoriais isoladas, inclusive, como na habitação. As tentativas de coordenação de política nacional não foram capazes de estabelecer

---

<sup>23</sup> MARICATO, Ermínia. **Habitação...** Op. cit. p. 33.

<sup>24</sup> BRASIL, Decreto nº 4.403, de 22 de dezembro de 1921.

<sup>25</sup> MARICATO, Ermínia. **Habitação...** Op. cit. p. 35.

<sup>26</sup> BRASIL, Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942.

<sup>27</sup> BRASIL, Decreto-Lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946.

<sup>28</sup> MARICATO, Ermínia. **Habitação...** Op. cit. p. 37.

<sup>29</sup> MARICATO, Ermínia. **Habitação...** Op. cit. p. 37 e 39.

linhas de uma ação urbana integrada. Os instrumentos de programação global de investimentos não conseguiram especificar uma função de desenvolvimento urbano.<sup>30</sup>

Houve a edição de lei federal que dentre outras políticas habitacionais instituiu ao lado do regime de loteamento destinado à venda mediante pagamento do preço em prestações, um regime de urbanificação que previa a construção de casas populares com fins de garantir a eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação, além de prever ofertas de terrenos já urbanizados e projetos da sociedade civil ou da iniciativa privada para auxiliar a resolver os problemas habitacionais.<sup>31</sup> Porém, tal regime jurídico não foi suficiente para garantir a tutela plena do direito à moradia.

O Sistema Financeiro da Habitação e o Banco Nacional da Habitação embora tenham promovido uma profunda transformação no espaço urbano brasileiro não gerou ruptura com o sistema anterior: a ideologia da casa própria se tornou absoluta, o mercado de produção de habitação de várias unidades se ampliou para atender a classe média e o crescimento do sistema viário aberto ocorreu para a circulação de imóveis. Isto, todavia, apenas aprofundou a segregação espacial e a exclusão social e agravou o problema de moradia.<sup>32</sup>

Com a edição da lei nacional disciplinadora do parcelamento do solo urbano<sup>33</sup> e as vedações legais impostas ao parcelamento em dados terrenos em razão de sua condição geológica ou em áreas de preservação ecológica, os requisitos urbanísticos do solo urbano como área mínima, exigência de planta do imóvel, projeto contendo desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras de parcelamento, bem como, os demais relativos a desmembramento ignorando a realidade fática social e econômica subjacente dos habitantes apenas se agravou o crescimento da ocupação de áreas de preservação ambiental, reforçando o processo de ocupação excludente e segregadora do solo urbano<sup>34</sup>.

As sucessivas tentativas de regulamentação do uso da terra – com códigos de edificação, leis de zoneamento, normas para o parcelamento do solo – apresentaram-se como virtualmente fracassadas no Brasil, tal qual ocorreu em países menos desenvolvidos em razão da falta de fiscalização capaz de fazer prevalecer as restrições e sua utilização não para a melhoria das condições de vida da cidade, mas para a exclusão da comunidade carente das áreas de interesse do mercado.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> BARAT, Josef. **Problemas Institucionais do Planejamento Urbano**. In: KACOWICZ, Mateus. Op. cit. p. 128/136

<sup>31</sup> BRASIL, Lei nº 4.380 de 19 de agosto de 1964. Art. 4º.

<sup>32</sup> MARICATO, Ermínia. **Habitação...** Op. cit. p. 48.

<sup>33</sup> BRASIL, Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979.

<sup>34</sup> MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo**. Op. Cit. p. 47.

<sup>35</sup> BRASILEIRO, Ana Maria. Op. cit. p. 36.

No que tange ao acesso à moradia por parcela do grupo social que mais sofre com os efeitos da desigualdade econômica, não se ignora que já existia previsão na normatização específica da desapropriação por interesse social da sua incidência para fins de construção de casas populares<sup>36</sup>. Todavia, isto não foi suficiente para resolver os problemas sociais de habitação, uma vez que a questão urbanística envolvia na época, bem como, na contemporaneidade a efetiva concretização do direito à moradia de parcela do grupo social incapaz diante de sua condição econômica de se inserir naquele sistema.<sup>37</sup>

Em sentido contrário, aos organismos internacionais que já apontavam na mesma quadra histórica a necessidade de se garantir a consagração do direito à moradia, ainda, que em conceito restritivo como apenas a habitação<sup>38</sup> ou o alojamento suficiente<sup>39</sup> apenas nas últimas décadas do século XX quando o processo de urbanização excludente agrava a questão habitacional nas metrópoles brasileiras pela ampliação da ocupação irregular em áreas onde inexitem ou são precárias a prestação dos serviços públicos e seus efeitos perniciosos como a explosão da violência urbana<sup>40</sup> que o Estado Brasileiro busca adotar medidas relativas de forma ampla na questão habitacional, porém, de forma inadequada.

Não se ignora que a cidade reflete espacialmente o tipo de relações políticas, econômicas e sociais existentes na sociedade é que o padrão de distribuição espacial da população nas áreas urbanas brasileiras acaba sendo orientado pelo sistema de estratificação social e determinando uma ocupação do solo basicamente incorporando tais linhas de desigualdades sendo os estratos inferiores aqueles que são mais atingidos pela manifestação dos problemas.<sup>41</sup>

Todavia, a partir da década de 90 do século anterior as áreas metropolitanas brasileiras refletiram mais nitidamente a desigualdade social através da segregação espacial – com a produção e apropriação desigual do espaço urbano – a ampliação dos excludentes – com crescimento da população de rua e do comércio informal – e a setorialidade dos investimentos estatais – nas áreas valorizadas pelo mercado imobiliário que reforça mazelas como a violência e o problema habitacional.<sup>42</sup>

O tema será tratado a seguir.

---

<sup>36</sup> BRASIL, Lei nº 4.132 de 10 de setembro de 1962. Art. 2º V.

<sup>37</sup> SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p. 379.

<sup>38</sup> Organização das Nações Unidas, Assembleia Geral, Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948. Art. 25 Inciso I.

<sup>39</sup> Organização das Nações Unidas, Assembleia Geral, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 16 de dezembro de 1966. Art. 11 I.

<sup>40</sup> MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo**. Op. Cit. p. 16.

<sup>41</sup> BRASILEIRO, Ana Maria. **A Cidade: Aspectos Políticos** in: KACOWICZ, Mateus. Op. cit. p. 26/27.

<sup>42</sup> MARICATO, Ermínia. **Metrópole...** Op. Cit. p. 53-54.

## O DIREITO A MORADIA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A dimensão dos problemas urbanos que se encontram no Brasil – dentre os quais a questão da habitação – guarda correlação lógica com a situação econômico-social de sua população, de modo que é insustentável qualquer tentativa de solução dos problemas das cidades brasileiras sem a existência de políticas públicas com objetivo de combater o aumento da degradação ambiental, bem como, dos índices de pobreza garantindo os direitos fundamentais das pessoas que vivem na cidade.<sup>43</sup> Sob tal entendimento, a questão da habitação urbana não decorre apenas do parcelamento do solo urbano irregular em núcleos urbanos desprovidos de infraestrutura e de condições de habitualidade mínima decorrentes da ocupação de áreas de proteção ambiental.

Inicialmente, o problema habitacional nas cidades brasileiras envolve a especulação imobiliária que tem fomentado o parcelamento clandestino e irregular, bem como, o parcelamento de solo urbano realizado à época que inexistiam legislações adequadas e claras sobre a matéria tornam-se desafios herdados pelo Poder Público em matéria urbanística<sup>44</sup>. Tal realidade, não se supera com a regularização fundiária de assentamentos urbanos para a população de baixa renda, ao revés, insere as ocupações regulamentadas à especulação imobiliária desvirtuando os seus fins de ocupação tornando a propriedade e tais áreas mercadorias negociáveis.

Igualmente, o problema habitacional ultrapassa o binômio déficit de habitações e demanda por moradia própria, mas envolve fatores socioeconômicos como o gap entre a renda da maioria da população e os custos da habitação, a incompatibilidade entre a capacidade de financiamento das habitações e a demanda nominal, o desequilíbrio entre a estrutura rural e urbana, a concentração em instrumentos voltados apenas às deficiências operativas do mercado e a forma paliativa da abordagem<sup>45</sup>. O assentamento da população de baixa renda, portanto, sem a adoção concomitante de medidas socioeconômicas importa na persistência da miséria ou pobreza ou a ausência de serviços essenciais não conduz a realização plena do direito à moradia que depende da concretização de outros direitos fundamentais.

Por esta razão, a dificuldade de solução de tal problema urbanístico envolve a má distribuição das políticas urbanas, com a canalização dos recursos estatais para áreas ocupadas pelas classes superiores da estratificação social, seja em razão da ocupação dos cargos superiores na tecnoestrutura da Administração Pública, seja devido às limitações do exercício da cidadania não

---

<sup>43</sup> SALE JUNIOR, Nélson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro: Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997. p. 19.

<sup>44</sup> LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico**. Porto Alegre: Renovar, 2003. p. 199.

<sup>45</sup> SEELENBERGER, Sergio H. **Políticas Habitacionais e Desenvolvimento** in: KACOWICZ, Mateus. Op. cit. p. 198.

disposição de canais institucionais eficazes de reivindicação das camadas populares<sup>46</sup>. De tal sorte, que a concretização do direito à moradia não se limita à regularização fundiária com a concessão do título de posse ou propriedade à população carente, mas envolve a adoção de variadas políticas públicas.

Todavia, os limites financeiros – da disponibilidade de recursos arrecadados diante do crescimento das necessidades de moradia – e dos desequilíbrios espaciais – cujo crescimento dos recursos depende de ampliação da atividade econômica que não necessariamente acompanha as necessidades de gastos – gera distorção no financiamento das políticas habitacionais e sociais e igualmente impõe fator limitativo à implementação do direito de moradia àqueles que residem nas referidas áreas.<sup>47</sup>

Por efeito, a escassez ou déficit habitacional na realidade brasileira não é a causa, mas manifestação dos baixos níveis de desenvolvimento sócio-econômico de parcela substancial da população nacional que não é alcançada pela oferta do mercado convencional através do sistema de financiamento imobiliário e, portanto, não é capaz de gerar o volume adequado de habitações, bem como, não consegue ser objeto de pleno e indiscriminado de políticas habitacionais sociais com a concessão de subsídios pelo Estado Brasileiro em razão dos limites financeiro-orçamentários.<sup>48</sup>

Não se trata, portanto, a questão da habitação apenas de um problema de oferta em extensão – quantidade de moradias – mas de profundidade – permitindo atingir a diversificação da população e não somente limitar-se a mera oferta de um produto baseado em padrões alheios. Na própria habitação popular concedida pelo o Estado oferece-se uma moradia mínima, os equipamentos públicos a posteriori e o título de propriedade após a quitação dos compromissos.<sup>49</sup>

Envolve uma realidade de parcelamento ilegal, de loteamento clandestino e de construção em áreas proibidas que foi objeto de uma tutela ineficaz pelo Estado durante longo período. A utilização do solo urbano em nível mundial como uma mercadoria negociada de forma fragmentada e explorada conforme a contradição comum entre abundância e escassez com vistas ao atendimento de interesses privados. Os espaços adentram ou não dentro da lógica capitalista, criando espaços aproveitáveis ou não, sagrados ou profanos, assumindo um caráter capital e sendo o mesmomanipulado para refletir status e prestígio<sup>50</sup>.

Neste tocante, as áreas de proteção ambiental tornam-se objeto da ocupação por loteamentos irregulares e as unidades de conservação situadas em áreas urbanas acabam sendo

---

<sup>46</sup> BRASILEIRO, Ana Maria. Op. cit. p. 39.

<sup>47</sup> SILVA, Fernando A. Rezende da. **Aspectos Financeiros do Planejamento Urbano**. In: KACOWICZ, Mateus. Op. cit. p. 76/77.

<sup>48</sup> SEELENBERGER, Sergio H. Op. cit. p. 200.

<sup>49</sup> SEELENBERGER, Sergio H. Op. cit. p. 209.

<sup>50</sup> HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980. p. 240.

justamente alvo de moradia, cujas consequências não são positivas para a natureza e um de seus resultados imediatos constitui uma acelerada corrida para a sua tomada, fruto da ausência do exercício regular de fiscalização através do poder de polícia estatal.<sup>51</sup>

Para solucionar a problemática da regularização fundiária uma política habitacional capaz de garantir a justa utilização do solo e o fornecimento de habitação condigna a todas as famílias como já ensaiava o 1º Seminário de Habitação e Reforma Urbana promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil<sup>52</sup> e a necessidade do cientista jurídico atentar sobre a importância da questão da metrópole e dos seus problemas sociais e econômicos, do assentamento humano no solo da cidade enquanto exercício das liberdades públicas e do direito à Terra como já apontava a doutrina nas últimas décadas do século XX.<sup>53</sup>

Diante da ausência de um regime jurídico capaz de solver os problemas das habitações irregulares diversos instrumentos foram propostos pela doutrina para garantir a regularização fundiária de áreas assentadas populações de baixa renda – como favelas, mocambos, palafitas e loteamentos irregulares – como o usucapião especial urbano de bens públicos, bem como, o direito de superfície permitindo a propriedade separada da acessão, distinta do solo, como instrumento capaz de garantir que tal regularização fundiária impedisse as novas migrações de contingentes atraídos por essa política.<sup>54</sup>

Todavia, tal atraso do Estado na proteção do direito à moradia persistia ainda com a promulgação da Constituição Federal de 1988, pois embora houvesse a previsão do usucapião de imóvel público e urbano para fins de moradia e a concessão de uso especial para moradia<sup>55</sup>, o direito à moradia não foi consagrado dentre o amplo rol de direitos fundamentais, portanto, direitos públicos subjetivos exigíveis perante o Estado, algo apenas corrigido por força da Emenda Constitucional 26 de 2002<sup>56</sup> através de norma programática veiculadora de direito social novamente incapaz de resolver a questão habitacional dependente de plena regulamentação.

Ainda que a previsão da função social da propriedade já se encontrasse no ordenamento jurídico constitucional desde a Emenda Constitucional 01/1969<sup>57</sup> a inexistência de legislação

---

<sup>51</sup> CARRERA, Francisco. Op. cit. p. 62/63.

<sup>52</sup> BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. **Das Reformas de Base ao BNH: As Propostas do Seminário de Reforma Urbana**. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 21 a 25 de maio de 2007, Belém, Pará, Rio de Janeiro. p. 5.

<sup>53</sup> LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 109.

<sup>54</sup> LIRA, Ricardo pereira. Op. cit. p. 363 e 373.

<sup>55</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Art. 183.

<sup>56</sup> BRASIL, Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2002. Art. 1º.

<sup>57</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967 com a Emenda Constitucional nº 01 de 17 de outubro de 1969. Art. 160.

infraconstitucional que conformasse seu conteúdo delineando uma política urbana ou a organização dos espaços utilizáveis não dotava de eficácia a norma constitucional<sup>58</sup>. Houve projeto de lei que buscou explicitar a função social da propriedade tendo por diretrizes garantir iguais oportunidades de acesso à propriedade urbana e moradia, a regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda e distribuição equitativa dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização, todavia, o mesmo foi retirado pelo Poder Executivo em 1995 sem deliberação<sup>59</sup>.

Tal projeto foi substituído por outra proposição<sup>60</sup> que previa usucapião especial de imóvel urbano coletivo para fins de moradia, permitindo a aquisição imobiliária de área urbana de metragem superior a duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupado por edificação precária e mediante a posse ininterrupta e sem oposição. Tal projeto foi apensado àquele que viria estabelecer em 2001 o Estatuto da Cidade<sup>61</sup>, que previu além deste a atribuição dos entes municipais para programa de construção de moradias embora a concessão de uso especial para fins de moradia tenha sido vetada pelo Poder Executivo.<sup>62</sup>

Antes houve a criação de um regime de urbanizações para construção de moradias de interesse social instituído através de lei nacional de 1999 que produziu alterações nas regras relativas ao parcelamento de solo urbano impondo infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social<sup>63</sup>, bem como, determinou a hipótese de desapropriação na modalidade de utilidade pública com fins de execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética<sup>64</sup>.

Igualmente ocorreu a edição de medida provisória<sup>65</sup> que regulamentava a concessão de uso especial para fins de moradia com intuito de regularização da posse daqueles que residem em imóvel público, facultando ao particular o uso privativo de bem público embora com maior grau de estabilidade em razão da sua natureza de contrato administrativo de duração perpétua enquanto observado o fim de moradia que traduz em um direito real de natureza pública ao particular

---

<sup>58</sup> MOREIRA, Mariana. **A História do Estatuto da Cidade** in: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 31-36.

<sup>59</sup> BRASIL, Projeto de Lei n 775 de 04 de maio de 1983.

<sup>60</sup> BRASIL, Projeto de Lei n. 2.191 de 27 de abril de 1989.

<sup>61</sup> BRASIL, Projeto de Lei n. 5.788 de 1990.

<sup>62</sup> BRASIL, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Art. 3 inciso III, art. 9 e 10, art. 15 a 20.

<sup>63</sup> BRASIL, Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Artigo 2º §6º com redação dada pela Lei 9.785/1999.

<sup>64</sup> BRASIL, Decreto-Lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941. Artigo 2º §6º com redação dada pela Lei 9.785/1999.

<sup>65</sup> BRASIL, Medida Provisória nº 2.220 de 04 de setembro de 2001.

transmissível por ato *inter vivos e mortis causa* e oponível perante os particulares e a própria Administração Pública.<sup>66</sup>

Porém, é apenas no final da primeira década do século XXI que diante do cenário de crise financeira mundial com o recrudescimento de seus impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego do País, as decorrentes restrições de crédito associado às operações de financiamento habitacional, bem como, diagnóstico da ampliação do déficit habitacional no segmento populacional de baixa renda, em razão da impossibilidade de comprovação, regularidade e suficiência de renda e aceleração do fenômeno de urbanização, que foi adotada uma política pública nacional para facilitar o acesso à moradia própria para as famílias de menor renda através da edição de medida provisória<sup>67</sup> posteriormente convertida em lei<sup>68</sup>.

A demanda de um programa governamental nacional já era apontada pela doutrina diante das limitações do governo municipal de planejar e executar um programa para a cidade diante dos obstáculos de natureza histórica e cultural como déficit de serviços de infraestrutura urbana, falta de interesse e participação da comunidade, além das pressões, influências e disputas no aparato administrativo que geravam uma suspeita sobre a capacidade efetiva do poder público local atuar por si só sobre o problema urbano.<sup>69</sup>

O tema será tratado a seguir.

## A LEI FEDERAL Nº 11.977/2009 E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ROCINHA

Com a instituição legal da política habitacional designada Minha Casa, Minha Vida buscou-se criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com determinada renda mensal, inclusive, com a previsão de doação de terrenos públicos, desoneração tributária e utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade voltada ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade<sup>70</sup>.

Em que pese a edição das demais normas relativas à regularização fundiária em áreas rurais<sup>71</sup> e urbanas<sup>72</sup> em terras situadas na União, foi com a referida lei que se previu e um conjunto de

---

<sup>66</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia: Medida Provisória 2.220 de 04.09.2001** in: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). Op. cit. p. 161.

<sup>67</sup> BRASIL, Medida Provisória nº 459 de 25 de março de 2009.

<sup>68</sup> BRASIL, Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009.

<sup>69</sup> BRASILEIRO, Ana Maria. Op. cit. p. 33.

<sup>70</sup> BRASIL, Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009. Art. 3º.

<sup>71</sup> BRASIL, Lei nº 11.952 de 25 de junho de 2009. Art. 5º a 20.

<sup>72</sup> BRASIL, Lei nº 11.952 de 25 de junho de 2009. Art. 21 a 30.

medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais voltados à regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares garantindo a titulação sobre a terra urbana para os seus ocupantes – geralmente ocupantes das classes de baixa renda.

Sob o contexto histórico brasileiro de um longo processo de exclusão do acesso à terra urbana, da falta de planejamento urbano advindo dos fins econômicos da formação das cidades, do crescimento desordenado e a ocupação irregular das áreas centrais urbanas, de inúmeras tentativas normativas de resolver a questão habitacional na ordem brasileira, a lei federal 11.977 de 2009 buscou ser mais um instrumento normativo para auxiliar no problema social da moradia e a questão da ocupação irregular da terra urbana.

Tal, o regime de regularização fundiária instituído pela Lei Federal nº 11.977 de 2009 busca ultrapassar ou ao menos minimizar tais entraves de distintas ordens – requisitos demasiadamente específicos da disciplina jurídica geral de parcelamento do solo urbano que não se adéquam as referidas áreas, a especulação imobiliária na construção e venda de empreendimentos que impede o acesso a moradia pelas camadas populares, as influências e pressões nas áreas economicamente viáveis ou pelo oferecimento de equipamentos públicos, os limites financeiros do ente municipal para a construção de moradias popular, dentre outros – permitindo a regularização de uma situação fática consolidada de habitação e garantindo a concretização ao direito à moradia urbana.

O direito à moradia enquanto direito social complexo e multifacetado não se limita apenas a prestação negativa estatal – de não ser privado arbitrariamente de uma habitação – mas ainda medidas de caráter positivo – garantindo a moradia mediante políticas públicas de habitação, que não se limita apenas a implementação pelo Estado de programas habitacionais<sup>73</sup>. Enquanto direito fundamental se liga à própria personalidade humana e, portanto, impõe não somente a concessão de um local para habitação, mas a garantia de uma moradia digna.

Uma vez que a lei de regularização fundiária urbana abrange assentamentos irregulares, a saber, aglomerados subnormais ocupados por coletividade de pessoas em parcelamentos informais ou irregulares com uso predominante de fins de moradia, a regularização fundiária não é poder-dever, mas dever-poder do Estado uma vez que envolve a concretização de direito fundamental social que, portanto, se vincula a eminentemente interesses públicos e não se liga apenas a interesses privados já que envolve o bem-estar de parte da população que reside em locais caracterizados pela precariedade como favelas, comunidades, palafitas e afins.

Isto porque ao revés da habitação que engloba também as relações patrimoniais advindas da propriedade, o direito à moradia abrange um cunho eminentemente pessoal e envolve a condição

---

<sup>73</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de Outubro de 1988. Art. 23 IX.

digna de abrigo<sup>74</sup>. É o *locus* das relações individuais do ser humano – o lugar de seu abrigo e proteção, intimidade e vivência – das suas relações sociais próximas – de convivência com a família e interações com a vizinhança – e gerais – de alistamento eleitoral, do domicílio civil e penal e demais do vínculo com a cidade e o Estado, condição para o exercício de sua dignidade, liberdades e cidadania<sup>75</sup>.

Envolve uma moradia adequada como forma de garantir a melhoria contínua de sua condição de vida<sup>76</sup>, com adoção pelos Estados de políticas públicas de habitação que permitam realizar progressivamente este direito humano, bem como, estabelecer sistemas eficazes de sua proteção, de forma a garantir o assentamento do ser humano com segurança – proteção legal da posse contra despejos forçados, perturbação ou ameaça – em áreas seguras, saudáveis, equitativas, sustentáveis e produtivas<sup>77</sup>.

A regularização fundiária é assim um processo para acerto não apenas urbanístico, mas também social da terra, ou seja, dos assentamentos irregulares ou clandestinos destinados à moradia, o que conduz inexoravelmente ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Isto porque as funções sociais da cidade não envolvem apenas funções de gestão, mas se relacionam de forma íntima com os direitos fundamentais de forma que dentre as funções urbanísticas encontra-se a habitação e o meio ambiente.<sup>78</sup>

Ademais, a função social da propriedade urbana não se restringe ao atendimento das diretrizes fixadas no plano diretor, mas envolve o atendimento de um complexo de critérios que variam desde a adequação do direito de construir às normas urbanísticas, até a democratização das oportunidades de acesso a propriedade urbana e moradia, a correção das distorções de valorização do solo urbano, bem como, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.<sup>79</sup>

A lei de regularização fundiária explicita como um de seus princípios a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda com prioridade para sua permanência na área ocupada assegurada a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental<sup>80</sup>. Tal permanência na área ocupada é apontada pela doutrina em razão da capacidade econômica

---

<sup>74</sup> SOUZA, Sérgio Iglesias Nundes de. **Direito à Moradia e de Habitação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 139.

<sup>75</sup> PAGANI, Elaine Adelina. **O Direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 122.

<sup>76</sup> Organização das Nações Unidas, Assembleia Geral, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 16 de dezembro de 1966. Art. 11. II.

<sup>77</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. Op. cit. p. 21.

<sup>78</sup> RIOS, Arthur. **Regularização Fundiária Urbana**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 30 e 23.

<sup>79</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. Op. cit. p. 174.

<sup>80</sup> BRASIL, Lei nº 10.257 de 2001. Art. 48 inciso I.

inferiorizada de seus moradores que dificulta o acesso aos equipamentos públicos onerando os gastos com transporte e dificultando o trabalho<sup>81</sup>.

Dentre as políticas públicas de regularização fundiária adotada pela Secretaria de Habitação do Município do Rio de Janeiro na quadra de 2010 a 2014, a saber, dentro da vigência da lei federal nº 11.977 de 2009, a comunidade urbana Rocinha situada na Estrada da Gávea no Bairro da Rocinha, por ter sido projeto-piloto de aplicação do Programa Minha Casa Minha Vida e tido seu Auto de Demarcação Registrado em 2010 no 2º Ofício de Registro de Imóveis, portanto, passível de análise dos seus efeitos ambientais e sociais, como a implantação do Programa de Aceleração de Crescimento.

A comunidade da rocinha, segundo pesquisa do Censo Demográfico 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística é a comunidade mais populosa do país, com 69.161 habitantes<sup>82</sup>, com ampla dimensão territorial – ocupando parte do maciço da tijuca em grande área de preservação permanente<sup>83</sup> e situando-se entre São Conrado, o Vidigal e a Gávea<sup>84</sup> – foi reconhecida como um bairro pela Prefeitura do Rio de Janeiro<sup>85</sup>.

No primeiro semestre de 2010, a Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro iniciou o processo de regularização dos lotes na Rocinha, mediante o apoio da Fundação Bento Rubião na elaboração do Auto de Demarcação Urbanística, dos imóveis com até 250 metros quadrados, fora de área de risco ou de proteção ambiental e cujo morador estivesse na posse do imóvel há pelo menos cinco anos, sem pagar aluguel. Cumprindo os requisitos da lei minha casa minha vida, pretende-se beneficiar cerca de cinco mil moradores com os títulos de propriedade na Rocinha, atendendo ao Acordo de Cooperação Técnica firmado entre os governos federal, estadual e municipal do Rio de Janeiro.

O processo de regularização fundiária da Rocinha é dividido em cinco etapas em quinze regiões, organizadas de acordo com as matrículas averbadas no RGI<sup>86</sup>. Inicialmente, foram beneficiadas as áreas conhecidas como Vila Verde, Cachopa, Pastor Almir e Trampolim<sup>87</sup>.

Tal Procedimento de Regularização Fundiária deflagrado pelo Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro não se encontra findo, mas diante da impossibilidade de intimação

---

<sup>81</sup> FUKASSAWA, Fernando. Op. cit. p. 90.

<sup>82</sup> Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/pt/noticias-censo?busca=1&idnoticia=2508&t=censo-2010-mostra-caracteristicas-territoriais-aglomerados-subnormais-suas-diferencas-demais-areas-cidades&view=noticia> Acesso em 06.06.2015.

<sup>83</sup> Vide Anexo 2.

<sup>84</sup> Vide Anexo 1.

<sup>85</sup> RIO DE JANEIRO, Lei nº 1.995 de 18 de junho de 1993.

<sup>86</sup> Vide Anexo 3.

<sup>87</sup> Vide Anexo 4.

peçoal dos proprietários confrontantes está na fase da notificação por edital<sup>88</sup>, conforme consta no auto de demarcação nº 2013-153516. Todavia, já apresenta resultados positivos no reconhecimento do direito à moradia digna.

## CONCLUSÃO

Como visto, a ocupação do solo urbano brasileiro, foi realizado de forma excludente e com fins econômicos, conduzindo ao déficit habitacional e a ocupação de áreas ambientais e sem interesse econômico, de forma precárias pelas famílias carentes, como único meio de acesso a sua moradia.

Embora de longa data o problema, houve tardio reconhecimento do direito à moradia na ordem jurídica e as tentativas de implementação de políticas públicas urbanas – como a remoção das famílias, financiamento imobiliário e afins – se tornaram infrutíferas para solucionar a questão fundiária urbana no Brasil.

Sob tal viés, a proposta de regularização fundiária da Lei 11.977 de 2009 não pretende ser uma panaceia para os problemas da propriedade urbana informal, mas tem importantes instrumentos, capaz de auxiliar na concretização do direito à moradia, não como o acesso a qualquer propriedade, mas ao lugar que a pessoa veja como seu lar.

## REFERÊNCIAS

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. **Solo urbano: Propostas para a Constituinte**. Rio de Janeiro: Apoio Jurídico Popular, 1986.

CARRERA, Francisco. **Cidade Sustentável: Utopia ou Realidade?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

KACOWICZ, Mateus. **Desenvolvimento e Política Urbana**. Rio de Janeiro: IBAM, 1976.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico**. Porto Alegre: Renovar, 2003.

MARICATO, Erminia. **Habitação e Cidade**. 6 ed. São Paulo: Atual, 1997.

\_\_\_\_\_. **Brasil. Cidades: Alternativas para a Crise Urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

PAGANI, Elaine Adelina. **O Direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

---

<sup>88</sup> BRASIL, Diário de Justiça do Estado do Rio de Janeiro de 11 de março de 2014.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

RIOS, Arthur. **Regularização Fundiária Urbana**. Curitiba: Juruá, 2012.

SALE JUNIOR, Nélon. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro: Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUZA, Sérgio Iglesia Nundes de. **Direito à Moradia e de Habitação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

VIANNA, Oliveira. **Populações Meridionais do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2005.

VIANNA JUNIOR, Helio. **A Estrutura Interna da Cidade**.

*Trabalho enviado em 25 de junho de 2015.*

*Aceito em 30 de setembro de 2015.*