



## A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

*Urban land regularization as the realization of the right to housing*

### **Mario Lúcio Garcez Calil**

Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul - UEMS, Campo Grande, MS, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0181863093464555> ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6246-1177>

E-mail: [mario.calil@yahoo.com.br](mailto:mario.calil@yahoo.com.br)

### **Robson Martins**

Instituição Toledo de Ensino - ITE e Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Lattes: ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4275-0910>

E-mail: [direito.robsonmartins@gmail.com](mailto:direito.robsonmartins@gmail.com)

### **Erika Silvana Saquetti Martins**

Universidade Federal do Paraná - UFPR, Curitiba, PR, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7516250726343553> ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2571-2704>

E-mail: [saquettimartins.adv@hotmail.com](mailto:saquettimartins.adv@hotmail.com)

Trabalho enviado em 16 de fevereiro de 2021 e aceito em 09 de setembro de 2021



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



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.04., 2022, p. 2366-2393.

Mario Lúcio Garcez Calil, Robson Martins e Erika Silvana Saquetti Martins

DOI: [10.12957/rdc.2022.57829](https://doi.org/10.12957/rdc.2022.57829) | ISSN 2317-7721

## RESUMO

O objetivo do presente trabalho é estudar a importância da regularização fundiária urbana em relação às políticas públicas habitacionais urbanas e determinar sua eficiência quanto à concretização do direito fundamental à moradia digna, por meio de pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa, utilizando-se, como método primário, o dedutivo. Justifica-se o presente estudo, pois as políticas públicas devem se dirigir a concretizar direitos, especialmente os consagrados pela Constituição de 1988. Concluiu-se que o direito à moradia demanda mais do que um espaço físico, demonstrando que regularidade imobiliária o integra, fazendo com que a regularização fundiária seja instrumento indispensável à *cidade sustentável*.

**Palavras-chave:** Regularização Fundiária Urbana. Políticas Habitacionais. Direito Fundamental à Moradia Digna. Cidade Sustentável.

## ABSTRACT

The objective of the present work is to study the importance of urban land regularization in relation to public urban housing policies and to determine its efficiency regarding the realization of the fundamental right to decent housing, through bibliographic research, with a qualitative approach, using the deductive as the primary method. The present study is justified, since public policies must aim at realizing rights, especially those enshrined in the 1988 Constitution. It was concluded that the right to housing demands more than a physical space, demonstrating that real estate regularity integrates it, making making land regularization an indispensable tool for a *sustainable city*.

**Keywords:** Urban Land Regularization. Housing Policies. Fundamental Right to Decent Housing. Sustainable City.

## INTRODUÇÃO



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.04., 2022, p. 2366-2393.

Mario Lúcio Garcez Calil, Robson Martins e Erika Silvana Saquetti Martins

DOI: 10.12957/rdc.2022.57829 | ISSN 2317-7721

O presente trabalho se volta a estudar a importância da regularização fundiária urbana (Reurb) nas políticas públicas habitacionais urbanas, bem como determinar sua eficiência quanto à concretização do direito fundamental à moradia digna, prevista constitucionalmente, ao regularizar, jurídica e urbanisticamente, os imóveis construídos de maneira irregular.

Nesse mesmo sentido, a pesquisa ora apresentada se dirige a estabelecer e analisar o papel da Reurb, prevista na Lei 13.465/2017, no contexto das políticas públicas no de acesso à moradia urbana, especialmente em contextos de invasão forçada e construções irregulares que comprometem a segurança dos moradores, por meio de pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa.

O método primário será o dedutivo. O trabalho será dividido em quatro partes. Na primeira serão trabalhadas as relações entre as políticas públicas habitacionais e o direito fundamental à moradia digna, a partir dos principais aspectos desse direito, da desigualdade de acesso ao espaço urbano, assim como das origens das referidas políticas no Brasil.

Após, serão tratados os paradigmas do urbanismo neoliberal em relação às políticas habitacionais, a partir de seus conceitos basilares, as influências dos megaprojetos imobiliários no aumento da desigualdade no contexto urbano, assim como as crises no setor da construção civil.

Na sequência, será estudado o contexto no qual ocorrem e se consolidam as ocupações urbanas irregulares, especialmente as favelas, sua relação com os conflitos urbanos e a política habitacional no Brasil, assim como, ao final, os conceitos e o procedimento da regularização fundiária urbana (Reurb).

Ao final, serão trabalhadas as relações entre a política habitacional, a regularização fundiária e o conceito de planejamento urbano, assim como a necessidade de participação cidadão no contexto do referido procedimento e, finalmente, o seu papel na concretização da ideia de *cidade sustentável*.

Destaca-se, portanto, a relevância do tema estudado, tendo em vista que as políticas públicas devem se voltar a concretizar direitos, especialmente aqueles consagrados pela Constituição de 1988, especialmente se determinar o papel do Estado no acesso de todos à moradia digna.

De outro giro, o estudo é justificável por se voltar a efetivar, por meio de políticas públicas especificamente voltadas à habitação urbana, o direito fundamental à moradia digna, tornando jurídica e urbanisticamente regulares habitações que se encontram em situação precária e incompatível com as diretrizes legais e sociais.



Concluiu-se que o direito à moradia é um conceito complexo, que demanda o acesso a um espaço físico que sirva como ponto de referência para o indivíduo, de maneira que a regularidade imobiliária integra essa garantia de maneira indispensável, fazendo com que a Reurb seja um instrumento necessário à concretização da ideia de uma *cidade sustentável*.

## 1 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS E O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

O presente tópico tem por objetivo trabalhar as relações entre as políticas públicas habitacionais e o direito fundamental à moradia digna, a partir dos principais aspectos desse direito, de sua complexidade intrínseca, da desigualdade de acesso ao espaço urbano, assim como das origens das referidas políticas no Brasil.

### 1.1 O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA

A habitação de uma pessoa, o lugar no qual passa seus momentos de descanso, armazena seus pertences, sozinho ou em convivência com seus entes queridos. Trata-se de algo muito mais importante do que a salvaguarda de alguém contra os elementos. A partir de seu lar é que o indivíduo se torna parte de uma comunidade.

Nesse sentido, o assunto “moradia” foi aventado na Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, de 1976, realizada no Canadá, que implicou na *Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos*, na qual restou assentado que a moradia adequada é um dos direitos básicos da pessoa humana (SARLET, 2002, p. 138).

Apesar dos diversos instrumentos internacionais que consagram o direito à moradia, assim como o fato de constar, expressamente da Constituição de 1988, no Título destinado aos direitos fundamentais, as políticas públicas voltadas à sua promoção são insuficientes, qualitativa e quantitativamente.

Veja-se, portanto, que o direito à moradia, em decorrência de ser um direito humano essencial, resta protegido em decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana, positivado no texto constitucional, como uma verdadeira consequência da própria Declaração Universal dos Direitos Humanos (SOUZA, 2004, p. 131).



Referida garantia, entretanto, não se resume à simples necessidade de prover um teto para o indivíduo, tendo em vista que a moradia tem uma dimensão tendente à ideia de segurança, que compreende, além do abrigo, a necessidade de que o sujeito seja titular de algum direito que incida sobre um imóvel, que, por sua vez, é seu suporte físico.

Ocorre que é inconveniente garantir apenas a titulação do lote, pois, muitas vezes, a forma como a área foi ocupada é fonte de verdadeiras injustiças, tendo em conta o fato de que há assentamentos nos quais determinados lotes têm medidas significativamente superior à média dos demais (ALFONSIN, 2000, p. 212).

Ao mesmo tempo, entretanto, existem determinados imóveis *encravados*, ou seja, que não dispõem de acesso a qualquer via ou logradouro público. Nesse mesmo sentido, as favelas não dispõem da mais basilar infraestrutura, até porque nem mesmo são servidas pelo fornecimento de água potável (ALFONSIN, 2000, p. 212).

É nesse sentido que se demonstra a complexidade do direito fundamental à moradia, assim como o fato de que o simples fato de alguém dispor de um teto sobre a cabeça não poderia equivar-se sequer à sua concretização minimamente bastante. Mais do que isso, um *lar* é indispensável à dignidade de qualquer pessoa, bem como à sua liberdade e, conseqüentemente, à sua autodeterminação.

Justamente por isso é que o item 11 da Agenda 2030 do Programa da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento, no que se refere às cidades e comunidades sustentáveis, tem como objetivo o de tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis (ONU, 2015, [n.p.]).

Apesar disso, o item 11.b tinha por objetivo, até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e de assentamentos humanos, adotando e implementando políticas e planos integrados voltados à inclusão, à eficiência dos recursos, à mitigação e adaptação às mudanças climáticas e à resiliência a desastres (ONU, 2015, [n.p.]).

Já o item 11.1 objetiva, até 2030, garantir o acesso universal à habitação segura, adequada e com preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas, bem como o aumento da urbanização inclusiva e sustentável, e das capacidades para o planejamento e a gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis (ONU, 2015, [n.p.]).

Consagra-se, portanto, o direito a um “lugar no mundo” e, conseqüentemente, na comunidade. Notável, entretanto, que aquele objetivo não restou sequer minimamente concretizado, precipuamente no Brasil, país periférico, situação que se torna ainda mais evidente nos centros urbanos, enquanto o prazo para este ainda não se esgotou.



Mais do que isso, fator digno de destaque é o de que a formação das cidades brasileiras teve como pontos nevrálgicos o mal aparelhamento, a liberalidade e a predominância dos fins econômicos. Referida situação teve como principal consequência, a situação de que a construção das grandes cidades foi eminentemente litorânea (MOTA, 2018, p. 3).

No mesmo sentido, resultou esse fato na criação e na instalação, no coletivo social, da figura do “interior”. Este, por sua vez, pode ser definido como aqueles locais pouco povoados e, conseqüentemente, não urbanizados, distantes dos grandes centros urbanos, portanto, qualquer preocupação relevante naquilo que concerne à sua formação (MOTA, 2018, p. 3).

Em que pese o objetivo de 2020 não ter sido sequer minimamente atingido de forma razoável, bem como o fato de que o Brasil ainda se encontrar extremamente distante da meta firmada para o ano de 2030, existem políticas habitacionais dignas de nota em relação a essas possibilidades. Uma delas é, justamente, a regularização fundiária urbana.

## 1.2 A DESIGUALDADE E A URBANIZAÇÃO

O Brasil é, desde o período colonial, um país caracterizado pelas enormes desigualdades econômicas, qualificadas e mantidas pela distribuição de renda desproporcional entre as diversas classes sociais. Esse cenário se repete no que se relaciona ao mercado imobiliário urbano, no qual as grandes propriedades se acumulam nas mãos de poucas pessoas, desde a época das capitâneas hereditárias.

A origem da desigualdade social se encontra no passado colonial e nas instituições relacionadas à escravidão e, especialmente, a desigual distribuição de terras ainda na época do Império Português. Assim, em que pese a crescente urbanização e a perda do poder político das elites rurais em muitos países da América Latina, o problema da distribuição desigual de terras permanece (OSÓRIO, 2004, p. 17-18).

O Brasil, de maneira mais específica, enquanto país colonizado por Portugal, enfrentou séculos de exploração como Colônia, notadamente no que se relaciona às suas riquezas naturais, contexto que cristalizou a situação de desigualdade entre as diversas regiões do país, característica histórica que permanece até a atualidade.

Após o ano de 1808, quando a Família Real desembarcou no Porto do Rio de Janeiro, verifica-se que a cidade passou a sofrer uma enorme invasão de ministros, conselheiros, juizes da Corte Suprema, funcionários do Tesouro, alto clero, exército, marinha, tesouro real, arquivos, máquinas impressoras e bibliotecas (MARICATO, 2004, p. 16).



Além disso, aportaram várias outras pessoas e objetos que, entretanto, eram incumbidos de funções muito menos objetivas e expressivas. Ocorre que, independentemente do papel desempenhado pelas pessoas que acompanharam a Família Real ao Brasil, as melhores edificações terminaram por ser desocupadas para recebê-los (MARICATO, 2004, p. 16).

A história das políticas públicas de habitação no Brasil guarda estreitas relações com o processo irregular de urbanização nacional, originado, especialmente, do êxodo rural iniciado entre as últimas décadas no final do Século XIX e as primeiras do Século XX, que levou a população do campo às cidades, a partir do início da industrialização nas grandes cidades, bem com à falta de uma efetiva reforma agrária pelo país.

Mais do que isso, o processo brasileiro de urbanização elevou a demanda por empregos, moradia e serviços públicos. A partir da crise mundial de 1929, passando pela 2ª Guerra Mundial, até o final da década de 1970, o Brasil passou por um processo de concentração progressiva e acentuada da população nos grandes núcleos urbanos (ROLNIK, 2006, p. 199).

Em um quadro de injustiça fundiária como o que se dá no Brasil, notadamente em decorrência do processo desordenado de urbanização, demonstra ter impactos graves naquilo que concerne ao direito fundamental à moradia, em que pese as tentativas pontuais dirigidas a resolução da problemática, notadamente advindas do Poder Legislativo.

Desse modo, não se pode olvidar que, no país, foram feitos inúmeros projetos habitacionais, sendo que, historicamente, mais popular foi o chamado Banco Nacional da Habitação - BNH, autarquia federal criada por intermédio da Lei 4.380 de 1964, por intermédio do qual foram removidos os “invasores” das zonas centrais (ROLNIK, 2019, p. 367).

Estes, entretanto, foram realocados para fronteiras recém-abertas ou precariamente consolidadas, ou seja, “não cidades”, que, por sua vez, “evoluíram” para as favelas e ocupações irregulares, de forma que passaram a, simultaneamente, pertencer e não pertencer à cidade, atingidas periodicamente por ondas de violência e ações de caridade (ROLNIK, 2019, p. 367).

Neste viés, aliado a tal fato e em decorrência do acelerado êxodo rural, foi necessária a formulação e a implantação de políticas de habitação, que, entretanto, não foram capazes de conter a utilização e a construção irregular. Dessa forma, o processo de urbanização ocorrido no Brasil deu-se, notadamente, de maneira informal.

### 1.3 O INÍCIO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

Como conseqüência das irregularidades que caracterizaram as primeiras ocupações em massa nos centros urbanos, a partir do êxodo rural é que começaram a se formar as comunidades nas periferias, próximas aos locais de trabalho e acesso à educação. A partir delas é que se iniciou, de maneira mais notável, a urbanização no país.

Notadamente entre as décadas de 1950 e 1980, a população pobre dos grandes centros urbanos teve como principal meio de acesso à casa própria o loteamento periférico, todavia, produzidos ilegalmente, por falta de titulação da propriedade e pelo descumprimento das normas urbanísticas (LAGO; RIBEIRO, 1996, p. 43-44).

Esse quadro de informalidade na construção civil teve como resultado imediato uma crise no setor imobiliário privado, bem como demonstrou a inefetividade dos programas habitacionais públicos, incapazes de conter as ocupações e construções irregulares e de prover moradia às camadas mais pobres da população.

No início de 1985, com a redemocratização, o setor habitacional passou a apresentar um baixo desempenho social, um alto nível de inadimplência, uma baixa liquidez do Sistema, certos movimentos de mútuários organizados nacionalmente, bem como a expectativa de que as autoridades resolvessem a crise do Sistema sem penalizar os mútuários (AZEVEDO, 1996, p. 79).

Referida expectativa restou frustrada, tendo em vista o fato de que referidos programas habitacionais nada mais fizeram do que servir como paliativos naquilo que concerne à caótica situação da ocupação urbana no Brasil, afirmação corroborada pela multiplicação das favelas e das ocupações irregulares ao redor do território nacional.

Até porque, no Brasil, o fenômeno urbano encontra precedentes na própria política de ocupação e povoamento da Colônia, bem como sua evolução se liga aos ciclos econômicos brasileiros. Neste viés, a formação e a evolução das cidades brasileiras resultaram mais de ações das autoridades estatais do que da própria sociedade (MOTA, 2018, p. 35).

O alto grau de intervencionismo estatal na iniciativa privada é algo característico do Estado brasileiro, notadamente no que se relaciona ao altíssimo montante arrecadado mediante exações tributárias, de maneira que os poderes constituídos têm, sim, o dever de elaborar e concretizar políticas públicas dirigidas à habitação.



Até porque as próprias cidades possuem função social, tendo em vista que, com a superveniência da Constituição Federal de 1988, a função social da cidade, prevista pelo Art. 182, restou incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro. Ocorre que, enquanto inovação normativa, não recebeu, até a atualidade, a merecida relevância conceitual (AIETA, 2015, p. 104).

Ocorre que a efetivação dos programas habitacionais continuou frágil e ineficiente, submetida às intempéries da política e, especialmente, da concentração das finanças públicas e de sua gestão no governo central, de maneira que sequer a redemocratização foi capaz de dar concretude aos sistemas habitacionais no âmbito nacional.

## **2 O URBANISMO NEOLIBERAL E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS**

No presente tópico serão tratados os paradigmas do denominado urbanismo neoliberal em relação às políticas habitacionais, a partir de seus conceitos basilares, as influências dos megaprojetos imobiliários no aumento da desigualdade no contexto urbano, assim como as crises no setor da construção civil.

### **2.1 URBANISMO NEOLIBERAL: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS**

Somado à desigualdade no acesso à moradia e o fracasso (ao menos parcial) das políticas públicas habitacionais, observou-se a superveniência do paradigma neoliberal, especialmente a partir do final da década de 1980, que passaram a enxergar a urbanização sob seu aspecto econômico.

Por isso é que, desde a década de 1990, as cidades na América Latina experimentam os efeitos das políticas urbanas que tem como características a inversão seletiva das obras públicas, a criação de leis urbanas voltadas ao reordenamento e à renovação, bem como a geração de espaços urbanos dirigidos ao embelezamento (LÓPEZ-MORALES, 2013, p. 20-21).

No mesmo sentido, observa-se um notável aumento da competitividade turística, de políticas habitacionais voltadas às periferias, assim como a facilidade no que concerne à intervenção do mercado imobiliário no contexto tanto de empreendimentos residenciais quanto comerciais (LÓPEZ-MORALES, 2013, p. 21).

Produziu-se, nesse mesmo âmbito, uma estratificação social que passou a ser refletida na paisagem urbana, separando-se bairros “nobres” e “pobres” de forma evidente, formando verdadeiros “guetos habitacionais”, estes caracterizados por construções irregulares e, muitas vezes, edificadas em locais de risco.



Esse contexto de “urbanismo neoliberal” conduziu à desregulamentação do controle do Estado na indústria, à ofensiva em desfavor do trabalho organizado, à redução de impostos corporativos, à privatização de recursos e serviços públicos, assim como ao desmantelamento de programas de bem-estar social (SOUZA, 2018, p. 250).

Noutro giro, notabiliza-se a expansão da mobilidade do capital internacional e pela intensificação da concorrência entre os vários locais, ocasionando uma crescente hegemonia da lógica do empreendedorismo urbano de gestão privada de bens públicos, caracterizada por grandes investimentos (SOUZA, 2018, p. 250-255).

Estes, em sua execução, entretanto, imprimem, no espaço urbano, uma seletividade de uso e de exclusividade de consumo pelo mercado. São esses os pressupostos do urbanismo neoliberal (SOUZA, 2018, p. 255), que, sob a lógica econômica, estabelece a ordenação urbana por meio da especulação imobiliária.

Nesse quadro é que se consolidam as grandes desigualdades sociais, inclusive, por meio da atuação do Poder Público da União, DF, Estados e Municípios, que passa a construir e instalar estruturas úteis, preferencialmente, nos bairros “nobres”, em detrimento dos “pobres”. Esse hiato gigante entre centro e periferia foi aumentado, especialmente, pelos megaprojetos imobiliários.

## 2.2 OS MEGAPROJETOS IMOBILIÁRIOS SOB A LÓGICA NEOLIBERAL

A partir da incorporação dos paradigmas neoliberais à política urbana, a separação entre as classes sociais e econômicas se fez ainda mais evidente: para os centros e bairros “nobres”, grandes hospitais e estádios; para as periferias, pequenos postos de saúde e quadras de esportes mal conservadas, de manutenção extremamente precária.

O pequeno especulador cedeu lugar, na dinâmica de constituição do espaço construído, às grandes empresas imobiliárias, especialmente a partir da instituição do Sistema Financeiro de Habitação, que consolidou a figura do incorporador, que surgiu ainda na década de 1940 (LAGO; RIBEIRO, 1996, p. 42).

Suas ações, entretanto, eram limitadas pelas dificuldades decorrentes da inexistência de mecanismos capazes de centralizar poupanças de maneira a financiar os empreendimentos (LAGO; RIBEIRO, 1996, p. 42), produzindo o surgimento de contratos de aquisição caracterizados por cláusulas leoninas e juros acima dos marcos legais.



Não fosse o bastante, as populações que já viviam em condições precárias de moradia passaram a ser pressionadas para se afastarem ainda mais dos centros, especialmente em decorrência dos “megaprojetos imobiliários”, passando a enfrentar graves problemas de deslocamento e de acesso a serviços públicos.

Até porque são, usualmente, construídos nas áreas próximas a bairros populares, revalorizando o solo e induzindo o deslocamento dos residentes em decorrência do aumento de impostos, pressão imobiliária e perda da identidade coletiva do local, processo derivado do modelo neoliberal (CUENYA; CORRAL, 2011, p. 32).

A partir desse paradigma é que se agrava a fragmentação dos espaços urbanos, geradora de desigualdades socioespaciais (CUENYA; CORRAL, 2011, p. 32), tornando ainda mais distantes os objetivos fixados pelas Nações Unidas em relação à construção e à consolidação das sociedades sustentáveis, tornando utópica a formação de uma cidade isonômica para todos.

Nesse cenário de cristalização da desigualdade no espaço urbano, agravada pela aplicação irrefreada dos paradigmas neoliberais, é que surgiu o contexto econômico no qual as construtoras experimentaram um cenário de crise, deixando de cumprir contratos e frustrando investimentos dos adquirentes.

### 2.3 A CRISE DA CONSTRUÇÃO CIVIL

Em decorrência da omissão estatal no que concerne à concretização do direito fundamental à moradia digna a todos, demonstrado pelo fracasso das políticas habitacionais das décadas anteriores e corroborado pela instalação do urbanismo neoliberal, o setor privado da construção civil passou a imperar.

Ocorre que, após alguns anos de crescimento, as empresas de construção começaram a conhecer a instabilidade financeira e mercadológica, passando a apelar para o Estado, criando arenas de debate e fazendo com que fossem criadas várias instituições relacionadas ao referido setor (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996, p. 21).

Depois da gigantesca crise que se abateu sobre a construção civil, medidas legislativas e econômico-financeiras foram tomadas pelo Poder Público para fortalecer o setor, bem como para salvar os adquirentes que, muitas vezes, investem quantias economizadas durante décadas na aquisição de sua casa própria.



A construção civil é o setor que mais multiplica investimentos no país, juntamente com o agronegócio, tendo sido escolhido para aquecer a economia. A urgência em ativar o setor se combinou com a ameaça enfrentada pelas empresas da construção civil com capitais na Bolsa de Valores, que necessitavam de medidas macroeconômicas para retificar sua credibilidade (ARAGÃO, 2013, p. 37).

Esse hiato temporal entre o ápice da construção civil e sua recuperação, incentivada por medidas governamentais, fez com que, nesse interregno, aumentassem, diametralmente, as ocupações e construções irregulares, multiplicando o número e promovendo o crescimento exponencial das favelas nos grandes centros urbanos.

### **3 AS OCUPAÇÕES URBANAS IRREGULARES**

O objetivo do presente tópico é o de estudar o contexto fático no qual ocorrem e se consolidam as ocupações urbanas irregulares, sua relação com os conflitos urbanos e a política habitacional no Brasil, assim como, ao final, os conceitos e o procedimento concernentes à regularização fundiária urbana (Reurb), precipuamente após a Lei 13.465/2017.

#### **3.1 OS CONFLITOS URBANOS E A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL**

O cenário desastroso criado pelo vácuo deixado pelas empresas de construção civil que foram expurgadas do mercado após as consecutivas crises do setor, unido à fragilidade das políticas públicas habitacionais, causada especialmente pelo urbanismo neoliberal, acabou por instalar o caos de infraestrutura nos centros urbanos.

A descontinuidade das ações governamentais, a redução dos investimentos habitacionais pelas empresas, a fragilidade ou ausência de políticas urbana, fundiária e habitacional e a postergação do processo legislativo para aprimorar os instrumentos de intervenção urbana contribuem para manutenção do conflituoso e desigual quadro urbano (CHAFFUN, 1996, p. 23).

Nesse contexto, os grandes latifundiários converteram-se em negociadores imobiliários, verdadeiros especuladores financeiros, passando a representar, muitas vezes, a única alternativa viável para que as pessoas destituídas de capital bastante para aquisição de imóveis à vista. Nesse contexto é que se fortaleceram os incorporadores imobiliários.



Os mercados informais e populares produziram o aumento do número de projetos de urbanização e melhorias habitacionais, todavia, de forma pontual e, em regra, incompleto, sem a remoção das diferenças físicas, urbanísticas, administrativas e simbólicas que terminam por separar tais assentamentos da cidade formal (ROLNIK, 2006, p. 204).

Esses fatores repercutem na inserção política desses mesmos moradores. Ocorre que boa parte dos projetos de urbanização têm circulado internacionalmente como “boas práticas”. Ocorre que dificilmente se constituem “boas políticas” no sentido mais abrangente, massivo e universalizante do termo (ROLNIK, 2006, p. 204), como objetivo de uma sociedade fraterna.

Destarte, as políticas habitacionais mais atuais se voltam à reestruturação fundiária, mediante ações voltadas à formalização dos imóveis, resolvendo ou prevenindo os conflitos urbanos, todavia, ainda imbuídas da terna do urbanismo neoliberal, mantendo, assim, a separação entre setores mais e menos privilegiados.

### 3.2 AS FAVELAS E O DIREITO À MORADIA

Um dos resultados mais notáveis dos conflitos urbanos é, justamente, a formação das favelas, que, por sua vez, correspondem a conjuntos de habitações completamente precárias, construídas em áreas de difícil acesso ou impróprias para a edificação, distantes dos centros urbanos e, conseqüentemente, das benesses sociais neles oferecidas, tais como educação, transporte, segurança pública e saúde.

A habitação formal se tornou inacessível a centenas de milhares de pobres pelo país. Apesar de os dados acerca da precariedade habitacional carecerem de rigor, fato que, por si só, já é revelador. Ocorre que há estudos merecedores de credibilidade que fornecem números acerca da inadequação habitacional no Brasil (DAVIS, 2006, p. 55-113).

Nesse sentido, as favelas, habitações irregulares e em situação de risco estrutural perfazem uma percentagem gigantesca da malha fundiária urbana brasileira. Trata-se de uma situação de evidente inefetividade do direito fundamental à moradia digna, em flagrante descumprimento à Constituição e a diversos tratados internacionais que o Brasil é signatário.

Apesar de não existir uma estimativa precisa do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, clandestinos e outras formas de assentamentos irregulares, pode-se afirmar que o fenômeno se encontra na maior parte da rede urbana brasileira (ROLNIK, 2006, p. 199).



A proliferação das favelas é um sintoma claro de que o urbanismo neoliberal, no limite, atingiu seu objetivo inicial: estruturar a cidade por classes socioeconômicas, dividindo-a a partir dos núcleos empresariais e comerciais, lançando a população operária à periferia, na proximidade das fábricas ou distante dos demais empoderados e formadores da política local.

Apesar disso, a demanda da população por espaços urbanos tem se intensificado ao longo das décadas. Ocorre que, em detrimento dessa procura pelo solo urbano para fins de construção de moradia, há dois fatores sociais decorrentes, quais sejam a escassez e o aumento exponencial do seu valor (GUERINI; MARCHESI; VIEIRA, 2019, p. 167).

A intervenção estatal no sentido da promoção do direito à moradia é indispensável à população, especialmente no contexto de desigualdade que caracteriza o Brasil, não apenas no que concerne à aquisição de uma moradia, como, também, à sua regularização jurídica, social e registral.

### 3.3 O PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

As ocupações irregulares constituíram comunidades inteiras, com dinâmicas próprias e tradições específicas, de maneira que sua desconstituição, além de prejudicar o direito fundamental à moradia, pode destruir relações interpessoais e comunitárias constituídas durante décadas. Para resolver essas e outras situações é que surgiu a regularização fundiária.

Trata-se do “processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação”. Implica, além disso, nas melhorias no ambiente urbano do assentamento” (ALFONSIN, 1997, p. 24).

Trata-se de um importante instrumento no âmbito da política habitacional urbana, voltado à formalização da posse e da propriedade de imóveis irregulares, assim como à reorganização da estrutura fundiária das cidades. Além disso, representa um procedimento caracterizado por uma sequência de fases.

Inicia-se por intermédio do requerimento de parte dos legitimados, seguida pela elaboração do projeto, do processamento administrativo do requerimento, com oitiva dos titulares de direitos, confrontantes e terceiros interessados. Após, ocorre o saneamento do processo administrativo (MACEDO, 2019, p. 32).



A seguir, ocorre a decisão formal, mediante ato público da autoridade competente, sobre o projeto. Na sequência é expedida a Certidão da Regularização Fundiária (CRF) pelo Município. Este é título executivo extrajudicial que confere efetivos direitos reais aos beneficiários. Ao final, ocorre o registro da CRF (MACEDO, 2019, p. 32) perante a serventia extrajudicial de registro de imóveis.

A Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) destina-se a regularizar assentamentos ocupados, especialmente, por população de baixa renda, se a área estiver ocupada, de forma mansa e pacífica, há pelo menos cinco anos, ou de imóveis situados em Zona Especial de Interesse Social (MACEDO, 2019, p. 32-33).

Aplica-se a áreas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de Reurb-S. Já a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-E) é realizada em núcleos urbanos informais, ocupados por população não qualificada na hipótese de interesse social (MACEDO, 2019, p. 52).

Consectariamente, seus beneficiários não são pessoas de baixa renda, nem há isenção de custas e emolumentos ou concessão de legitimação fundiária sobre imóveis públicos. Além disso, geralmente, o poder público não se obriga a implantar infraestrutura, equipamentos comunitários ou melhorias habitacionais ou arcar com seus custos (MACEDO, 2019, p. 52-53).

É necessário, no entanto, definir, por ocasião da aprovação dos projetos, tanto os responsáveis quanto as medidas de compensação e de mitigação ambiental correspondentes, tendo em vista a possibilidade de compartilhamento das responsabilidades com os beneficiários da Reurb-E (MACEDO, 2019, p. 77-78).

Caso o procedimento incida sobre um bem público, a aquisição de direitos sobre a respectiva área restará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade ao Poder Público. As ocupações incidentes sobre área de proteção permanente (APP) se limitam às não identificadas como áreas de risco (MACEDO, 2019, p. 83-84), bem como não se pode dar salvo-conduto para a destruição do meio ambiente e o bioma.

Nesse caso, também pode ser exigida contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais. Estabelece-se uma faixa não edificável com largura mínima de quinze (15) metros de cada lado, ao longo de rios e qualquer curso d'água (MACEDO, 2019, p. 84), de modo a não comprometer a estrutura urbana já instalada. Assim determina o referido diploma:



Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

[...]

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público (BRASIL, 2017, [n.p.]).

[...]

Art. 16. Na Reurb-E, promovida sobre bem público, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias.

Parágrafo único. As áreas de propriedade do poder público registradas no Registro de Imóveis, que sejam objeto de ação judicial versando sobre a sua titularidade, poderão ser objeto da Reurb, desde que celebrado acordo judicial ou extrajudicial, na forma desta Lei, homologado pelo juiz.

Art. 17. Na Reurb-S promovida sobre bem público, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público promovedor.

Parágrafo único. Nos casos previstos no caput deste artigo, serão encaminhados ao cartório o instrumento indicativo do direito real constituído, a listagem dos ocupantes que serão beneficiados pela Reurb e respectivas qualificações, com indicação das respectivas unidades, ficando dispensadas a apresentação de título cartorial individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação de cada beneficiário (BRASIL, 2017, [n.p.]).

Referido procedimento, para além de corroborar uma política pública habitacional evidentemente relevante, volta-se ao aprimoramento do planejamento urbanístico, necessitando, entretanto, da participação popular dos cidadãos para, assim, possibilitar o surgimento de uma “cidade sustentável”.



## 4 A POLÍTICA HABITACIONAL E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Neste tópico serão analisadas as relações entre a política habitacional, a regularização fundiária e o conceito de planejamento urbano, assim como a necessidade de participação ativa do cidadão no contexto do referido procedimento e, finalmente, o seu papel na concretização da ideia de *cidade sustentável*.

### 4.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PLANEJAMENTO URBANO

É essencial que a regularização fundiária urbana seja incluída dentre as políticas públicas habitacionais, tendo em vista ser instrumento indispensável à concretização plena do direito fundamental à moradia, permitindo ao proprietário, inclusive, certas operações contratuais e registrais, a exemplo da alienação.

Até porque os assentamentos informais existem há muito tempo, sendo que seu crescimento se associa, destacadamente, a um processo excludente de desenvolvimento, planejamento, regulação e de gestão das áreas urbanas, que, por sua vez, acentua condições sociais de enorme desigualdade (FREITAS; GONÇALVES; RIBEIRO, 2013, p. 25).

Nesse contexto, grande parte do tecido residencial urbano, na maior parte dos países da América Latina, é originado de processos ilegais de parcelamento, situação que explica a recorrente ocupação de espaços indevidos, o alto grau de precariedade e as dificuldades de efetivar ações de planejamento (FREITAS; GONÇALVES; RIBEIRO, 2013, p. 25-26).

Desse mesmo modo, as implicações do referido fenômeno são graves, tendo em conta que trazem prejuízos não somente aos próprios moradores do assentamento informal, como, também, à cidade e à população urbana como um todo (FREITAS; GONÇALVES; RIBEIRO, 2013, p. 26). Trata-se de um fator de claro desgaste para o planejamento urbano.

Ocorre que o planejamento urbano não pode se sobrepor à necessidade de concretização do direito fundamental à moradia digna. Assim, faz-se necessário superar as desigualdades no acesso à habitação, especialmente após os danos ocasionados pelo urbanismo neoliberal e pelas crises no setor de construção civil.

O desafio de implementar uma política voltada a ampliar o acesso à terra urbana para a população de baixa renda, em condições adequadas, é um elemento fundamental no que concerne ao enfrentamento do passivo de destruição ambiental e de exclusão social que marca o modelo brasileiro de urbanização (ROLNIK, 2006, p. 204).



Parta tanto, faz-se indispensável uma modificação no concernente à própria agenda do planejamento e de gestão do solo urbano que, na maior parte das cidades do Brasil, sempre esteve mais voltada para a cidade formal, raramente dialogando com os mercados de baixa renda (ROLNIK, 2006, p. 204).

Nesse âmbito é que a participação cidadã democrática e direta se faz indispensável para que o planejamento urbano se volte às comunidades mais carentes, caracterizadas por estruturas habitacionais mais precárias e, muitas vezes, irregulares, sob pena de se inviabilizar a própria ideia de cidade sustentável.

#### 4.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Nesse sentido, a Reurb é um procedimento indispensável à regularização da situação jurídica e urbanística de imóveis construídos irregularmente, inclusive, em áreas de risco, garantindo a dignidade dos moradores, de maneira a se concretizar, de maneira integral, o direito fundamental à moradia digna.

Além disso, determina o resgate tanto da cidadania quanto da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 1997, p. 24), especialmente da parcela que detém menores possibilidades de fruição de estruturas urbanísticas adequadas, inclusive, em decorrência da irregularidade de seus imóveis em área de ocupação do solo de maneira tangencial. De conformidade com o diploma aplicável:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

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

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

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

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

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

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



- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária (BRASIL, 2017, [n.p.]).

Deveras, a falta de participação popular democrática e cidadã no planejamento urbano é um problema antigo, prejudicial desde as primeiras aglomerações humanas, decorrente da incapacidade de se perceber, efetivamente, que as cidades não são formadas apenas por edificações, mas, sim, por pessoas que deveriam possuir um mínimo existencial.

A cidade visível sempre foi cheia de imperfeições, desde a antiguidade, quando, pela primeira vez, assumiu sua forma ideal, que a distinguiu das aldeias e cidades mais antigas, tornando a natureza humana subitamente mais plena, formando e transformando os homens em decorrência de suas atividades (MUMFORD, 1998, p. 177-187).

Referida modificação se dava em decorrência da troca de ideias e de opiniões, fazendo com que cidade e cidadão se convertessem em um só, formando-se uma concepção, simultaneamente, estética e política da unidade urbana. Surgiu, no entanto, a problemática relacionada à construção de uma cidade coerente (MUMFORD, 1998, p. 187-507).

A correção das deficiências demanda um sistema de controle de centros múltiplos, mediante desenvolvimento, moralidade, inteligência e respeito próprio, bastantes para permitir os processos automáticos que precisam incidir em todos os pontos nos quais a vida humana esteja em perigo ou a personalidade humana seja ameaçada (MUMFORD, 1998, p. 598).

Portanto, a regularização fundiária não alcançará a totalidade de seu potencial organizador se os referidos procedimentos não forem efetivamente caracterizados pela participação dos indivíduos e das comunidades, voltada à concretização do direito fundamental à moradia digna e, conseqüentemente, da ideia de cidade sustentável.

#### 4.3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A CIDADE SUSTENTÁVEL

A regularização fundiária urbana (Reurb) se dirige à formalização da posse e da propriedade de imóveis urbanos, possibilitando, inclusive, sua disposição a qualquer título e, conseqüentemente, sua fruição plena. Além disso, permite outras operações características da posse imobiliária, tais como alienações, transmissões e onerações.



A Reurb, portanto, é algo essencial ao exercício das faculdades do domínio, radicada na faculdade de *dispor*. Isso porque quem pode dispor do que é seu, em princípio, pode dispor no todo ou em parte. Neste fulcro, para dispor em parte, pode parcelar, lotear ou desmembrar (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 66).

A possibilidade de exercício dessas faculdades jurídicas relacionadas ao imóvel, inclusive sua disposição a qualquer título, é indispensável para que a estrutura urbana siga seu curso usual de maneira sustentável, tendo em vista que o exercício das prerrogativas inerentes à propriedade imobiliária torna-se parte integrante do direito fundamental à moradia digna.

Um processo de regularização fundiária sustentável demanda a adoção de mecanismos voltados à segurança da posse, trabalhando para que os possuidores possam receber o título da respectiva propriedade, legitimação da posse, legitimação fundiária, usucapião ou ainda a concessão de uso para fins de moradia, tendo em vista ser necessário formar raízes de modo a evitar a chamada “expulsão branca” (BORATTI, 2007, p. 403).

Isso evita que, anos depois, necessite-se tratar da regularização de outras áreas ambientalmente sensíveis pelas mesmas pessoas que já a obtiveram. A integração à cidade formal implica na regularização urbanística, jurídica, social, ambiental e registrária, de modo que os cidadãos destinatários do projeto se integrem à cidade formal (BORATTI, 2007, p. 403). Em acordo com o diploma aplicável:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

§1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

§2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2017, [n.p.]).

Assim, a própria lei da regularização fundiária urbana determina, expressamente, a obediência ao princípio da sustentabilidade econômica, social e ambiental, à ordenação do território e da ocupação eficiente e funcional do solo, fatores que corroboram todos os principais aspectos do desenvolvimento sustentável, aplicando-os ao urbanismo.



Não se pode olvidar, no entanto, que, em que pese os importantes avanços no que se relaciona ao processo de regularização fundiária e de reconhecimento de parcelas significativas do território urbano integrando as cidades, observa-se muita frustração no que concerne aos resultados da política fundiária urbana (SANTOS, 2017, p. 2).

Demonstra-se, assim, que o direito à moradia é um conceito extremamente complexo, que não demanda apenas uma proteção contra o clima ou um local no espaço que sirva de ponto de referência ao ser humano, tendo em vista que a regularidade imobiliária a integra de forma inexorável, tornando a Reurb um instrumento essencial à própria dignidade da pessoa humana, vista como um mínimo existencial.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A habitação corresponde ao lugar no qual a pessoa passa a maior parte de seus momentos de descanso, armazena seus pertences e vive, sozinho ou em convivência com seus entes queridos, encontrando-se além da salvaguarda de alguém contra os elementos, já que é a partir de seu lar que o indivíduo se torna parte da comunidade.

Em que pese os vários instrumentos internacionais consagradores do direito à moradia e do fato de se tratar, de acordo com figura expressa da Constituição de 1988, de direito fundamental, as políticas públicas dirigidas à sua promoção são insuficientes, qualitativa e quantitativamente, especialmente em decorrência de sua complexidade.

Isso porque esse direito não se resume à garantia de um teto, pois tem uma dimensão tendente à segurança, que compreende, para além do abrigo, a necessidade de que o sujeito seja titular de direito sobre o imóvel que será seu suporte físico, de modo que o simples abrigo não equivale nem mesmo à sua concretização mínima.

O *lar* é indispensável à dignidade, à sua liberdade e à autodeterminação do indivíduo, representando o direito a um “lugar no mundo” e na comunidade. Apesar disso, é notável que sua concretização não se efetivou, sequer minimamente, notadamente no Brasil, situação que se torna ainda mais evidente nos centros urbanos

Os objetivos fixados pela Organização das Nações Unidas ainda não foram sequer minimamente atingidos razoavelmente. Além disso, o Brasil ainda está distante da meta firmada para o ano de 2030, em que pese a existência de políticas habitacionais relacionadas a tais possibilidades, sendo que uma delas é a regularização fundiária urbana.



O Brasil, desde os tempos da Colônia, caracteriza-se pelas desigualdades econômicas, concernentes à distribuição desigual de renda, cenário que se repete quanto ao mercado imobiliário urbano, caracterizado pelo acúmulo de grandes propriedades se acumulam nas mãos de poucas pessoas.

O país, em decorrência de seu passado colonial, enfrentou séculos de exploração pela Colônia, especialmente quanto às suas riquezas naturais, situação que cristalizou as desigualdades entre regiões, permanece até hoje. A história das políticas públicas de habitação se relaciona ao processo irregular de urbanização.

Este se origina, notadamente, do êxodo rural iniciado entre as últimas décadas do final do Século XIX e início do Século XX, que levou a população do campo às cidades, em decorrência do início do processo de industrialização, que resultou em um quadro de injustiça fundiária decorrente de um processo desordenado de urbanização.

Este impacta gravemente o direito fundamental à moradia, apesar das tentativas pontuais voltadas à solução da problemática, especialmente advindas do Poder Legislativo, que, no entanto, não conseguiram conter a utilização e a construção irregular, de modo que o processo de urbanização brasileiro se deu, especialmente, de maneira informal.

Como conseqüência das irregularidades que caracterizaram as primeiras ocupações urbanas em massa, a partir do êxodo rural é que começaram a se constituir comunidades nas periferias, próximas a locais de trabalho, sendo que a partir delas é que se iniciou, de forma mais notável, a urbanização no Brasil.

O quadro de informalidade na construção civil resultou, de imediato, em uma crise no setor imobiliário privado, assim como demonstrou a inefetividade dos programas habitacionais públicos, assim como sua incapacidade de conter as ocupações e construções irregulares e de prover moradia às camadas mais pobres da população.

As expectativas quanto aos referidos programas restaram frustradas em decorrência do fato de que nada mais fizeram do que atuar como paliativos no que tange à caótica situação da ocupação urbana no Brasil, afirmação corroborada pela multiplicação das favelas e ocupações irregulares ao redor do território nacional.

O alto grau de intervencionismo estatal na iniciativa privada é característico do Estado brasileiro, especialmente no que tange ao altíssimo montante arrecadado por intermédio de exações tributárias, de forma que os poderes constituídos têm o dever de elaborar e de concretizar políticas públicas voltadas à habitação.



A efetivação dos programas habitacionais permanece frágil e ineficiente, submetida às intempéries da política e, notadamente, da concentração das finanças públicas e de sua gestão no governo central, de forma que sequer a redemocratização foi capaz de dar concretude aos sistemas habitacionais.

Somado à desigualdade no acesso à moradia e ao fracasso parcial das políticas públicas habitacionais, observa-se a superveniência do paradigma neoliberal, notadamente a partir do final da década de 1980, passando-se a enxergar a urbanização sob seu aspecto econômico, agravando-se a estratificação social que se refletiu na paisagem urbana.

Passou-se a separar bairros “nobres” e “pobres”, formando “guetos habitacionais” caracterizados por construções irregulares, muitas vezes edificadas em locais de risco, consolidando-se as desigualdades sociais, inclusive, por intermédio da atuação do Poder Público na construção e na instalar estruturas úteis nos bairros “nobres”, em detrimento dos “pobres”.

O enorme hiato entre centro e periferia foi aumentado em decorrência dos megaprojetos imobiliários, já que, a partir da incorporação de paradigmas neoliberais à política urbana, a separação entre as classes sociais e econômicas se tornou mais evidente: para os centros e bairros “nobres”, grandes hospitais e estádios; para as periferias, pequenos postos de saúde e quadras de esportes mal conservadas.

Além disso, as populações que já viviam em condições precárias passaram a ser pressionadas a se afastarem ainda mais dos centros, notadamente em decorrência desses megaprojetos, passando a enfrentar graves problemas de deslocamento e acesso a serviços públicos, cristalizando a desigualdade no espaço urbano, agravada pela aplicação irrefreada de paradigmas neoliberais.

Daí é que surgiu o contexto econômico no qual as construtoras experimentaram a crise, deixando de cumprir contratos e frustrando investimentos dos adquirentes, agravado pela omissão estatal quanto à concretização do direito fundamental à moradia digna a todos, demonstrado pelo fracasso das políticas habitacionais das décadas anteriores e corroborado pelo urbanismo neoliberal.

Após a gigantesca crise da construção civil, medidas legislativas e econômico-financeiras foram tomadas para fortalecer o setor e salvaguardar os adquirentes que, muitas vezes, investem quantias economizadas por décadas. O hiato entre o ápice da construção civil e sua recuperação fez com que aumentassem as ocupações e construções irregulares, promovendo o crescimento das favelas.



O desastre criado pelo vácuo deixado pelas empresas de construção civil expurgadas do mercado após as crises do setor, unido à fragilidade de políticas públicas habitacionais, causada especialmente pelo urbanismo neoliberal, instalou o caos estrutural nos centros urbanos, pois os grandes latifundiários converteram-se em negociadores imobiliários.

Aliás, muitas vezes, passam a representar a única alternativa para a aquisição de imóveis à vista, contexto no qual restaram fortalecidos os incorporadores imobiliários. Em sentido oposto, as políticas habitacionais atuais se voltam à reestruturação fundiária por meio de ações voltadas à formalização dos imóveis, resolvendo ou prevenindo os conflitos urbanos.

Ocorre que ainda se encontram imbuídas da terna do urbanismo neoliberal, mantendo a separação entre setores mais e menos privilegiados, situação que tem como um de seus resultados mais notáveis a formação das favelas, que correspondem a conjuntos de habitações precárias, construídas em áreas de difícil acesso ou impróprias para a edificação.

Encontram-se distantes dos centros urbanos e, conseqüentemente, das benesses sociais neles oferecidas, de modo que as favelas, habitações irregulares e em situação de risco estrutural perfazem uma grande percentagem da malha fundiária urbana brasileira, em uma situação de inefetividade do direito fundamental à moradia digna e descumprimento da Constituição e de tratados internacionais.

A proliferação das favelas é sintoma de que o urbanismo neoliberal atingiu o objetivo de estruturar a cidade por classes socioeconômicas, dividindo-a, a partir dos núcleos empresariais e comerciais, lançando a população operária à periferia, na proximidade das fábricas, de modo que a intervenção estatal para a promoção do direito à moradia é indispensável.

Tal necessidade é ainda mais notável no contexto da desigualdade que caracteriza o Brasil, não somente no que tange à aquisição de uma morada, mas, também, à sua regularização jurídica, social e registral. Ocorre que as ocupações irregulares constituíram comunidades inteiras, com dinâmicas próprias e tradições específicas.

De tal forma, sua desconstituição, além de prejudicar o direito fundamental à moradia, pode destruir relações interpessoais e comunitárias constituídas durante décadas. Para resolver essas situações é que surgiu a regularização fundiária, como importante instrumento no âmbito da política habitacional urbana, voltado a formalizar a posse e a propriedade de imóveis irregulares.

Volta-se, além disso, à reorganização da estrutura fundiária das cidades e representa um procedimento caracterizado por uma sequência de fases, que, além de corroborar uma política pública habitacional relevante, volta-se ao aprimoramento do planejamento urbanístico,



necessitando, contudo, da participação popular dos cidadãos para possibilitar uma “cidade sustentável”.

É preciso que a regularização fundiária urbana seja incluída entre as políticas públicas habitacionais, por ser instrumento indispensável à concretização do direito fundamental à moradia, permitindo ao proprietário certas operações contratuais e registrais como a alienação, mas o planejamento urbano não pode se sobrepor à concretização do direito fundamental à moradia digna.

Nesse sentido é que se faz necessário superar as desigualdades no acesso à habitação, notadamente após os danos causados pelo urbanismo neoliberal e pelas crises na construção civil, contexto no qual a participação cidadã democrática e direta é indispensável para que o planejamento urbano se dirija às comunidades mais carentes.

Tais habitações são caracterizadas por estruturas habitacionais precárias e, muitas vezes, irregulares, que inviabilizam a própria ideia de cidade sustentável, de modo que a Reurb é procedimento indispensável a regularizar a situação jurídica e urbanística de imóveis construídos irregularmente, inclusive, em áreas de risco.

No mesmo sentido, garante a dignidade dos moradores, em direção à concretização integral do direito fundamental à moradia digna. Ocorre que a falta de participação popular democrática e cidadã no planejamento urbano é um problema deveras antigo, prejudicial desde as primeiras aglomerações humanas.

Esta decorria da incapacidade de se perceber que as cidades não são formadas somente por edificações, mas, sim, por pessoas, de maneira que a regularização fundiária não alcançará a totalidade de seu potencial organizador caso os procedimentos não forem efetivamente caracterizados pela participação dos indivíduos e comunidades.

A participação deve se voltar à concretização do direito fundamental à moradia digna e da ideia de cidade sustentável, pois a regularização fundiária urbana (Reurb) se volta à formalização da posse e da propriedade de imóveis urbanos, possibilitando sua disposição a qualquer título e sua fruição plena.

No mesmo sentido, permite outras operações características da pose imobiliária, de maneira que a possibilidade de exercício dessas faculdades jurídicas relacionadas ao imóvel, inclusive sua disposição a qualquer título, é indispensável para que a estrutura urbana seja sustentável.

Isso porque o exercício das prerrogativas inerentes à propriedade imobiliária integra o direito fundamental à moradia digna, de maneira que a própria lei da regularização fundiária urbana determina a obediência ao princípio da sustentabilidade econômica, social e ambiental, à ordenação do território e da ocupação eficiente e funcional do solo.



Tratam-se de fatores que corroboram todos os principais aspectos do desenvolvimento sustentável, aplicando-os ao urbanismo. Nesse sentido é que o presente trabalho contribui para a solução da problemática, apontando a necessidade de que os programas de regularização fundiária urbana compreendam a participação popular democrática.

A título de resultado, conclui-se que o direito à moradia é um conceito complexo que demanda mais do que a proteção contra o clima ou um ponto de referência, pois a regularidade imobiliária a integra de forma inexorável, tornando a Reurb um instrumento essencial à própria dignidade, inclusive em decorrência da possibilidade de participação democrática, possibilitando o mínimo existencial.

## REFERÊNCIAS

- AIETA, Vânia Siciliano. **Direito da Cidade, Tomo II**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.
- ALFONSIN, Bethânia de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: FASE, 1997.
- ALFONSIN, Bethânia de Moraes. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. *In*: FERNANDES, Edésio. (org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 195-267.
- AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. **Primeiras impressões sobre a lei 13465/2017**. São Paulo: ARISP, 2017.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. A evolução da proteção do equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de serviços públicos e nas PPPs. **Revista de direito administrativo**, n. 263, p. 35-66, maio-ago., 2013.
- AZEVEDO, Sérgio de. **A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996.
- BORATTI, Larissa Verri. Elementos para o debate acerca da sustentabilidade urbana. *In*: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia. (org.). **Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 395-412.
- BRASIL. **Lei 13.465**. 2013. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 1º set. 2021.
- CHAFFUN, Nelson. **Relatório brasileiro sobre os assentamentos humanos**. Istambul: ONU, 1996.
- CUENYA, Beatriz; CORRAL, Manuela. Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. **EURE**, v. 37, n. 111, p. 25-45, 2011.



DAVIS, Mike. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; GONÇALVES, Thais Sales; RIBEIRO, Jessica Chaves. Aspectos urbanísticos da regularização fundiária e direito à cidade. **Revista Extensão em Ação**, v.3, n. 2, p. 14-31, jul./dez., 2013.

GUERINI, Eduardo; MARCHESE, Augusto; VIEIRA, Ricardo Stanziola. Da efetivação das políticas públicas de habitação com base no patrimônio de afetação. **Interesse Público**, a. 21, n. 118, p. 151-186, nov./dez. 2019.

LAGO, Luciana; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. A casa própria em tempos de crise: os novos padrões de provisão de moradia nas grandes cidades. *In*: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. (org.). **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 33-48.

LÓPEZ-MORALES, Ernesto. **Urbanismo proempresarial y destrucción creativa: un estudio del caso de la estrategia de renovación urbana en el pericentro de Santiago de Chile 1990-2005**. México: Infonavit, 2013.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. 7 ed. São Paulo: Atual, 2004.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação dos ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

MOTA, Maurício Jorge Pereira. TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Direito à moradia e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MOTA, Maurício Jorge Pereira. MOURA, Emerson Affonso da Costa. ANDRADE, Eric Santos de. **Política urbana brasileira e os instrumentos de intervenção na cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ONU. Organização das Nações Unidas. Programa das nações unidas para o desenvolvimento. **Objetivo de desenvolvimento sustentável**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>. Acesso em: 30 out. 2020.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. *In*: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. (org.). **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 17-39.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país. *In*: IPEA. **Avanços e desafios in políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2006. p. 199-210.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. **Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2017.



SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia a Constituição: algumas anotações a respeito do seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Arquivos de Direitos Humanos**, v. 4, p. 137-192, 2002.

SOUZA, Angela Maria Gordilho. Urbanismo neoliberal, gestão corporativa e o direito à cidade: impactos e tensões recentes nas cidades brasileiras. **Cadernos Metrôpole**, v. 20, n. 41, p. 245-265, jan./abr., 2018.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

#### Sobre os autores:

##### **Mario Lúcio Garcez Calil**

Pós-doutorado (bolsista PDJ-CNPQ) e estágio pós-doutoral (bolsista PNPd-CAPES) pela Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, sob supervisão do Professor Titular Emérito Oswaldo Giacoia Júnior e do Professor Titular Horácio Wanderlei Rodrigues. Doutor em Direito pela Faculdade de Direito de Bauru (CEUB-ITE). Mestre em Direito pelo Centro Universitário Toledo (Araçatuba-SP), aprovado com distinção. Especialista em Direito Público. Especialista em Direito Processual. Bacharel em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG. Professor Associado V da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Paranaíba (graduação e pós-graduação), tendo sido coordenador do Núcleo de Prática Jurídica da instituição. Ex-professor colaborador do Programa de Mestrado em Direito da Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha. Foi Professor, de março de 2007 a maio de 2010, das Faculdades Integradas de Paranaíba (FIPAR). Atuou, de setembro de 2009 a junho de 2010, como professor da Faculdade Aldete Maria Alves, de Iturama-MG (FAMA). Foi professor, de setembro a dezembro de 2009, das Faculdades Integradas de Santa Fé do Sul-SP (FUNEC).

Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul - UEMS, Campo Grande, MS, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0181863093464555> ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6246-1177>

E-mail: [mario.calil@yahoo.com.br](mailto:mario.calil@yahoo.com.br)

##### **Robson Martins**

Doutorando em Direito na Instituição Toledo de Ensino - ITE. Doutorando em Direito da Cidade pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ. Mestrando em Direito na Faculdade Nacional de Direito - Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Mestre em Direito Processual e Cidadania pela Universidade Paranaense. Especialista em Direito Notarial e Registral e Direito Civil pela Universidade Anhanguera - Uniderp. Graduado em Direito pela Universidade Paranaense. Procurador da República. Professor da Pós Graduação *latu sensu* em Direito do Centro Universitário Internacional - Uninter e da Instituição Toledo de Ensino - ITE.

Instituição Toledo de Ensino - ITE e Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4275-0910>

E-mail: [direito.robsonmartins@gmail.com](mailto:direito.robsonmartins@gmail.com)

##### **Erika Silvana Saquetti Martins**

Mestranda em Direito no Centro Universitário Internacional - UNINTER, Curitiba - PR. Mestranda em Políticas Públicas na Universidade Federal do Paraná - UFPR. Especialista em Direito Público pela Uniderp. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Uniderp. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Universidade Anhanguera. Graduada no Curso de Direito pela Universidade Paranaense - Unipar. Advogada. Professora do Curso de Pós Graduação *latu sensu* em Direito da UNINTER.

Universidade Federal do Paraná - UFPR, Curitiba, PR, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7516250726343553> ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2571-2704>

E-mail: [saquettimartins.adv@hotmail.com](mailto:saquettimartins.adv@hotmail.com)

**Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.**

