

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

Rui Leonardo Souza Silveira¹

José Carlos Formiga Júnior²

RESUMO

O presente artigo pretende ponderar acerca dos instrumentos de regularização fundiária e sua finalidade social. Discutir, principalmente, de que forma o instituto da função social da propriedade se insere nas políticas de parcelamento de solo urbano e quais mecanismos de regularização fundiária são adequados para promover o acesso das famílias ao direito à moradias nas cidades. Buscamos entender como o Estado Brasileiro, a partir de sua legislação, foi construindo historicamente a política habitacional e o processo de ocupação das cidades. Analisar de que forma o Estado, como protetor do princípio da função social da propriedade, tem se colocado para promover a regularização fundiária das áreas informais das cidades, compostas basicamente de famílias de baixa renda. Nessa perspectiva, é propósito nesse artigo discutir a questão social que envolve a posse da terra, refletindo sobre seus limites e potencialidades. Também pressupõe como interesse, a organização de um conjunto de alternativas jurídicas a serem propostas à mediação de conflitos que impõe a informalidade aos loteamentos urbanos. Observar que os requisitos jurídicos estabelecidos no Plano Diretor Municipal devem estar articulados à política habitacional com a finalidade de garantir o Direito à Moradia a todos os cidadãos.

Palavras-chave

Regularização fundiária, propriedade urbana, função social da terra

¹ UNIVAG – Centro Universitário. Área do Conhecimento de Ciências Sociais Aplicadas. Curso de Direito. Aluno da disciplina TCC II, turma DIR 131 CN E-mail - Ruileo3docs@gmail.com

²UNIVAG – Centro Universitário. Área do Conhecimento de Ciências Sociais Aplicadas. Curso de Direito. Orientador Professor Especialista José Carlos Formiga Júnior E-mail – formigacuiaba@gmail.com. Supervisão do Professor Dr. Flavio Gatti.

ABSTRACT

The present article intends to consider the instruments of land regularization and its social purpose. To discuss, in particular, how the institute of the social function of property is part of the urban land subdivision policies and which land regularization mechanisms are adequate to promote the access of the families to the right to housing in the cities. We seek to understand how the Brazilian State, through its legislation, has historically built the housing policy and the occupation process of the cities. To analyze how the State, as protector of the principle of the social function of property, has been placed to promote the land regularization of the informal areas of the cities, basically composed of low income families. In this perspective, it is purpose in this article to discuss the social question that involves the ownership of the land, reflecting on its limits and potentialities. It also presupposes as an interest the organization of a set of legal alternatives to be proposed for the mediation of conflicts that imposes informality on urban settlements. Note that the legal requirements established in the Municipal Master Plan must be articulated to the housing policy in order to guarantee the Right to Housing to all citizens.

Key-words: Land regularization, urban property, social function of land

INTRODUÇÃO

O princípio da função social da propriedade repercute no domínio público da propriedade? Ao Poder Público cabe o reconhecimento do direito à moradia dos ocupantes de área irregulares nas cidades? O Estatuto da Cidade, por meio do Plano Diretor, que prevê os instrumentos jurídicos de regularização fundiária e a ocupação do solo urbano democratizam o acesso à propriedade pública às famílias menos favorecidas ou em situação de rua? Qual é a sua real aplicabilidade? Por esses questionamentos começamos o presente artigo. Produzimos por meio de revisão da literatura e da própria formação no Curso de Direito, características distintivas de pensar a função social da propriedade urbana, de início propondo algumas hipóteses, como por exemplo: a) Se há previsão constitucional que vincula o direito à propriedade à sua respectiva função social, qual a responsabilidade do Estado nos processos de regularização fundiária?; b) As divergentes realidades fundiárias dos Municípios exigem diagnóstico, planejamento e definição de instrumentos para regularização fundiária que devem estar previstos no Plano Diretor?; c) Quais os entraves de ordem jurídico-burocráticos constituem limites para a garantia do acesso ao direito à moradia? São estas reflexões que serão ampliadas ao longo do artigo na tentativa de valorizar a importância do tema e demonstrar que seu estudo deve ser aprofundado. Cabe também analisar como a implementação da regularização fundiária, enquanto instrumento da Política Habitacional, pode contribuir para a melhoria das condições de vida da população pobre nas periferias das cidades. O direito à educação e o direito à saúde estão largamente consolidados no imaginário e no discurso popular do que o direito à moradia. Contudo, a começar por essa problematização em que pese, sempre levada ao aspecto privado, onde aquele que possui dinheiro para dispor de um pedaço de chão terá acesso e aquele que não dispuser de igual maneira está sujeito tanto a não consegui-lo quanto a ser expulso do território. A propriedade deixa de ter uma função social e passa a representar apenas uma mercadoria, não estruturando o pensamento de que a moradia é também um direito universal como a saúde e a educação. Aquém dos conflitos do campo, historicamente instalados em todo Brasil, há uma desordenada e longa trajetória de ocupação urbana que impõe novos desafios e necessidades intrínsecas à vida humana na sua ocupação de um território para sua sobrevivência. As cidades, cada vez mais disputadas geram fenômenos sociais como a favela, a periferia, os assentamentos e a população em situação de rua. Este artigo propõe refletir a dimensão e o problema estrutural, bem como sua análise que remonta a expropriação histórica colonial, aos processos de criação de latifúndios, a liberação dos espaços de reservas naturais para

exploração dos processos migratórios, a acumulação proposta por esses processos, a especulação imobiliária e o enriquecimento concentrado por parte de determinados grupos. O que é arraigado um bojo da estrutura Estatal. Este é o contexto que temos. E as perguntas iniciais ressoam neste momento como um contraponto ao que desejamos pensar.

De que modo poderíamos constituir elementos técnicos e jurídicos que possam instituir o Direito à Moradia como um direito social?

DESENVOLVIMENTO

1. A EXPANSÃO URBANA NO BRASIL

A expansão urbana no Brasil apresenta como realidade social inúmeros casos de ocupações ilegais e irregulares como resultado da falta de moradia. Porém, o grande problema não se situa apenas na ausência de imóveis para morar, mas também na falta da segurança posse, que por sua vez implica no surgimento de conflitos na ocupação de áreas, revelando fragilidades no processo de construção dos que existem, em especial nas áreas ilegais.

A negligência ao acesso à moradia e a ocupação irregular do solo reproduz um dos graves problemas enfrentados nos últimos anos, marcadamente aprofundados pela falta de políticas públicas habitacionais coerentes ao atendimento da população menos desprovida. De acordo com Funes (2005) o principal agente da exclusão territorial e da degradação ambiental é a segregação espacial, que traz consigo uma lista interminável de problemas sociais e econômicos, tendo como consequência a exclusão e a desigualdade social que propiciam a discriminação, o que gera menores oportunidades de emprego, dentre outros problemas, ocasionando assim uma perpetuação da pobreza e a ausência do exercício da cidadania.

Conforme estudos realizados no âmbito do Banco Mundial para cada 1 milhão de moradias produzidas no Brasil, aproximadamente de 700 mil são ilegais. Ora, não há o que debater, senão confirmar que a matriz habitacional brasileira é, em sua quase totalidade, informal. As estatísticas são claras quando apontam certa conivência do setor público com essa ilegalidade, porque na legislação brasileira o registro do imóvel é instrumento jurídico de garantia da propriedade, sustentando inclusive à máxima “quem não registra não é dono”. Deste modo, a insegurança jurídica impõe a grande parcela da população uma situação de vulnerabilidade que acarreta uma série de ocupações irregulares sem planejamento ou

registro.

A Carta Magna 1988, no que tange à Política Urbana, pressupõe que a regularização fundiária é garantidora da função social da propriedade enquanto política de habitação social. Vale ressaltar que o direito à moradia, incluso no art.6º do texto constitucional, não pode servir de letra morta dado seu cunho coletivo, social e político. Nesse contexto, a regulamentação do capítulo que dispõe sobre à Política Urbana ganha impulso através da Lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade, ao viabilizar como estratégia de promoção social o direito à moradia.

2. Política Habitacional no Brasil

O processo de urbanização e de produção da habitação pelo Estado é excludente ao povo e benevolente ao sistema do capital imobiliário, portanto produtor e formador no Brasil de áreas ilegais e ocupações irregulares.

No contraste da desigualdade social, o mercado imobiliário capitalista e os baixos salários constantes na gênese da formação social brasileira impossibilitaram o direito à moradia a grande maioria da população. Conseqüentemente, somos produto e produtor de exclusão, intrusão ambiental, má distribuição de ocupação do solo e violência nos grandes centros urbanos.

A Lei 601/1850, chamada “Lei de Terras” aprofundou as lacunas da desigualdade no planejamento urbano ao dispor, em seu artigo primeiro, que a única forma para aquisição da propriedade de terras era pela compra. Deste modo, o acesso pela posse ou pela ocupação não possuía legitimidade, sendo marginalizados os grupos que o efetivavam. O conflito se agrava com a abolição da escravatura em 1888 pois os escravos livres, não tendo acesso à terra nas áreas rurais, mudam para as cidades em busca de dignidade e sobrevivência. Desamparados, excluídos e invisíveis, todo esse excedente populacional urbano faz com que as cidades cresçam de maneira desordenada e, sem nenhum amparo de política habitacional, explodem as periferias precárias desassistidas e desestruturadas.

As áreas ilegais na cidade tornam-se foco do olhar urbanístico no Brasil e na Europa a partir do século XIX pela afirmação dos cortiços estigmatizados como imagem da pobreza, bolsões de violência e de doenças. Constituídos a partir de ocupações irregulares e precárias, os cortiços são, nas palavras de Saule Junior, 2004, “imóveis que têm como principal

característica a precariedade das condições habitacionais que, em sua maioria, resultam em condições de vida e moradia inumanos”.

Diante desta realidade, na esteira da reforma higienista europeia, as cidades brasileiras para atendimento dos interesses da elite burguesa do período industrial passam a promover o desenvolvimento do saneamento básico, do acesso a água potável, de estruturação de avenidas e praças públicas. É nesse período que o Estado passa a criar obstáculos e impedimentos a construções populares no centro das cidades, proibindo-as, fechando-as e, em determinados locais, promovendo sua interdição.

Nas palavras de Maricato (2001, p.17) “a população excluída desse processo era expulsa para morros e franjas da cidade”. Não existindo possibilidade de moradia para a classe trabalhadora que em sua maioria habitava os cortiços. Foi preciso ocupar outras áreas, iniciando o processo de favelização e de ampliação das periferias.

A evolução do desenvolvimento industrial e o crescimento populacional na segunda metade do século XX não foram proporcionais ao crescimento de moradias. Com isso, as questões se agravam fazendo surgir assentamentos ilegais que avançam sobre as cidades para garantir o direito à moradia da população mais empobrecida. Na tentativa de solucionar o problema, o Estado brasileiro, por meio da Lei nº 4380/64, institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social e cria o sistema financeiro para aquisição da casa própria, com o objetivo de viabilizar o financiamento de habitações utilizando os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e das cadernetas de poupança e com recursos oriundos do Banco Nacional de Habitação (BNH). No intuito de atender a imensa procura por habitação, o Sistema Financeiro de Habitação destinou recursos que eram geridos pela iniciativa privada do setor da construção civil, classes média e alta, e outros operados agências estatais, Companhias Estaduais e Municipais de Habitação, para as classes populares. O requisito foi o autofinanciamento, pelo qual era necessário comprovação de capacidade de pagamento. A população mais pobre foi extremamente lesada, posto que não conseguia provar que seus ganhos eram compatíveis com a dívida. Ao mesmo tempo, a perda do poder aquisitivo, as crises de cunho econômico nas décadas de 80 e 90, os reajustes de parcelas em desacordo com os aumentos salariais, geraram inadimplência exponencial. Somente as classes mais ricas foram efetivamente beneficiadas.

A expansão acelerada das áreas ilegais na década de 1970 e 1980 se confunde com o colapso do sistema de crédito habitacional. As duas décadas que marcaram a explosão da moradia subnormal — classificação do IBGE^[2] para residências em áreas irregulares, com

imóveis distribuídos desordenadamente e sem acesso a serviços básicos — coincidem com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, e o agravamento da crise econômica que obrigou grande parte da população a continuar a instalar-se nas áreas periféricas, insalubres, sem infra-estrutura e ilegais das cidades. Esse contínuo inchaço do espaço urbano pela população rural e migratória na procura de melhor qualidade de vida e emprego levou o país a ter dados de urbanização superior aos índices mundiais, superando os 80%, e problemas de ordem social e econômica entre os mais graves, sendo na época o terceiro pior país do mundo em distribuição de renda. Grazia, (2001)

De acordo com Davis, (2006), o crescimento da cidade ilegal, na qual as famílias se apossam da terra sem compra nem título de posse, passou a ser discutido como a mina de ouro do urbanismo, onde sem nenhum custo inicial por parte do poder público, é “fornecido” um subsídio aos paupérrimos, procurando eximir a participação do Estado na produção de moradias. A especulação imobiliária é corrente na realidade brasileira, onde ainda 1/3 dos espaços para construção mantém-se vagos na expectativa de valorização, expulsando a população de baixa renda para as áreas ilegais, onde a especulação também já acontece. Estima-se que apenas 20% da população que necessita de habitação têm possibilidade de pagá-la e que os 80% restantes, além da ausência da renda, não apresentam o perfil para assumir os financiamentos existentes.

Embora as referências sobre a ilegalidade urbana não sejam precisas, Osório (2004, p. 25) informa que em cidades como Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Fortaleza, estima-se que entre 20 e 22% da população viva em favelas.

Na mesma direção, Alfonsin (2006, p. 92) diz que “não seria exagero afirmar que pelo menos 30 a 50% das famílias moradoras dos territórios urbanos brasileiros, em média, moram irregularmente (no Recife estima-se que este índice se aproxime de 70% dos domicílios urbanos)”.

O próprio site do Ministério das Cidades disponibiliza informação de que “6,6 milhões de famílias não possuem moradia, 11% dos domicílios urbanos não têm acesso ao sistema de abastecimento de água potável e quase 50% não estão ligados às redes coletoras de esgotamento sanitário”.

Ora, frente a esses dados, a ONU assevera que o Brasil é o país mais atingido pela formação de áreas ilegais, com cerca de 15% dos cerca de 1 bilhão de favelados do planeta.

Em que pese o referencial normativo disposto na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto das Cidades, tenham produzido instrumentos de regularização fundiária com a

finalidade de atender o direito fundamental a moradia, estamos muito distantes de atingir efetivamente o problema. Portanto, as classes que tinham condições de pagar, viviam na “cidade formal”, enquanto a população desprovida de recursos financeiros habitava a “cidade informal”, concluindo-se que “a ilegalidade é subproduto da regulação tradicional e das violações contra os direitos à terra e à moradia” Osório, (2004, p. 28).

3. Áreas urbanas ilegais

Considerando o estudo realizado pelo Instituto Polis, publicado no site www.polis.org.br, as áreas ilegais encontradas no Brasil podem ser classificadas assim:

- a) Áreas loteadas e ainda não ocupadas: ocupações realizadas em espaços anteriormente destinados a outros fins, como construção de ruas, áreas verdes e equipamentos comunitários ou, ainda, casas construídas sem respeitar a divisa dos lotes;
- b) Áreas passíveis de alagamento: áreas localizadas em aterramentos de manguezal ou charco; geralmente são terrenos de marinha ou da União em áreas litorâneas;
- c) Áreas de preservação ambiental: construções realizadas em margens de rios, mananciais ou em serras, restingas, dunas e mangues;
- d) Áreas de risco: moradias construídas em terrenos de alta declividade, sob redes de alta tensão, faixas de domínio de rodovias, gasodutos e troncos de distribuição de água ou coleta de esgotos.

Ou seja, quem se submete a viver nessas áreas só o faz por não haver outra alternativa e por estar absolutamente invisível a intervenção do Estado. Nesse contexto, afirma Saule Junior, 1999: “As ocupações ilegais são as que os possuidores não têm o título de propriedade ou de posse do imóvel. São “ilegais” posto que violam a lei, já que, *a priori*, não seria permitido ocupar lugar que não lhe pertence, sem vínculo jurídico para regularizar a situação, como é o caso das locações. Aqui, de um lado tem-se o morador, pobre e na maioria das vezes sem instrução, que não conhece seus direitos e que precisa de um lugar para morar. Do outro lado encontram-se os proprietários dos imóveis, titulares da propriedade, mas que não estão fazendo uso dela; em geral são bem informados e adotam todas as medidas jurídicas possíveis para defender seu patrimônio. A luta pela sobrevivência acaba sendo muito mais do que social e jurídica. Já as ocupações irregulares são as que não tem aprovação do Município para sua ocupação, ou seja, em geral não atende os padrões urbanísticos previstos nas leis de uso e parcelamento do solo urbano”.

4.A função social da propriedade

O conceito de propriedade apresenta profundas modificações ao longo da história, proporcionalmente a consciência dos homens em relação ao poder que exerciam sobre as coisas também foi alterada. Em premissa, a propriedade era percebida em âmbito estritamente individual, tendo o proprietário plena autonomia para dispor de seus bens como desejasse, ou seja, era absolutamente livre no que concerne ao direito ao uso e gozo da propriedade, alheio a qualquer preocupação ou interesse social e coletivo. Contudo, no instante em que a relação entre o proprietário e a propriedade abandona sua condição absoluta e passa a ser concebida entre indivíduo e sociedade, na qual cabe ao proprietário a obrigação de uso de seu bem sem desconsiderar os direitos coletivos, nasce a formulação da função social da propriedade.

Desta feita, a definição do conceito de propriedade transforma-se com o tempo e nas relações sociais, nas disputas de poder e construção ideológica. Nos dias de hoje, a propriedade representa um bem jurídico protegido, contudo deve servir a sua função social. Conforme propõe Gonçalves (2006, p. 206): “[...] o conceito de propriedade, embora não aberto, há de ser necessariamente dinâmico. Deve-se reconhecer, nesse passo, que a garantia constitucional da propriedade está submetida a um imenso processo de relativização, sendo interpretada, fundamentalmente, de acordo com parâmetros fixados pela legislação ordinária.”

Nessa perspectiva, a propriedade está para além de um direito civil e individual, ganhando contornos do direito constitucional que regula os direitos sociais. Diante disso, o texto constitucional garante o direito de propriedade estabelecendo seu regime fundamental e, por sua vez, o direito civil legitima as relações que se referem a ele. Nas palavras de José Afonso da Silva (2003, p. 281) “a funcionalização da propriedade é um processo longo. Por isso é que se diz que ela sempre teve uma função social”, sendo que ela se altera de acordo com as modificações das relações de produção, ou seja, das relações sociais.

Quando a terra deixa de ser vista como provedora de alimentos e passa a assumir a condição de mercadoria, a propriedade torna-se comércio que gera lucros e investimentos. Conforme nos ensina Marés (2003, p. 45-46) “[...] o patrimônio privado deixa de ser uma utilidade para ser apenas um documento, um registro, uma abstração, um direito. O aproveitamento da terra ganha, juridicamente, outros nomes, uso, usufruto, renda, assim como a ocupação física é chamada de posse. A Terra deixa de ser terra e vira propriedade”.

As Constituições passaram a proteger a propriedade com a perspectiva de acumulação pecuniária, legitimada e protegida como bem jurídico. Contudo, Alfonsin (2004) e Carlos Frederico Marés (2003) asseveram que não é o direito de propriedade quem deve cumprir uma função social, mas sim o objeto, ou seja, a propriedade imóvel e o seu uso. Deste modo, é o uso da terra pelo homem (que se transforma em direito de propriedade) que se relaciona com a função social, já que o título que o vincula a ela (propriedade) é uma abstração.

Segundo Para Alfonsin (2004) a função social da propriedade não está reduzida ao prolongamento do direito de propriedade, já que se refere ao efetivo uso dos bens e não à sua titularidade jurídica, pois aquela independe de quem detenha o título de propriedade. Ou seja, pensamento central se vincula a quem se utiliza da propriedade para fazer jus a sua função social, e não ao que especula e o faz de qualquer maneira.

De acordo com Saule Junior (2004, p. 213) “a função social da propriedade é o núcleo basilar da propriedade urbana” e o direito à propriedade só pode ser protegido pelo Estado quando esta cumprir com sua função social. Na mesma linha de pensamento expõe que “o princípio da função social da propriedade, como garantia de que o direito da propriedade urbana tenha uma destinação social, deve justamente ser o parâmetro para identificar que funções a propriedade deve ter para que atenda às necessidades sociais existentes nas cidades. Função esta que deve condicionar a necessidade e o interesse da pessoa proprietária, com as demandas, necessidades e interesses sociais da coletividade”. Saule Junior, (2004, p. 214)

A Constituição Imperial de 1824, bem como a Constituição Republicana de 1891, propunham uma visão de propriedade como direito individual, sem qualquer correlação social do seu uso. Propunha como instrumento básico à inviolabilidade dos direitos civis e políticos, da liberdade e da segurança individual.

Consequentemente, a Constituição de 1934, por meio do art.113, evidencia que o direito que assegura a propriedade não poderia ser exercido contra o interesse coletivo, dando novo olhar e imprimindo o foco no Estado Social. O mesmo conceito evolui e é mantido nas constituições seguintes de 1937 e de 1946, embora esta última, mantém o conceito do direito à propriedade nos moldes dos direitos individuais, estabelece previsão de cunho social.

A função social da propriedade também é contemplada na Constituição de 1967, mantida na Emenda constitucional de 1969, porém permanecendo o direito sob o dois aspectos, social e individual.

Mas, inegavelmente, foi o art. 5º, XXII, da Constituição Federal de 1988 que torna o direito à propriedade inviolável e essencial ao ser humano, partilhando sua abrangência como o direito à vida e a liberdade, determinando que a propriedade atenderá a sua finalidade social.

É importante destacar que a Constituição Federal em seu art. 182 estabelece e regulamenta que o Município, por meio do Plano Diretor, elabore critérios para a efetiva função social da propriedade urbana, ordenando a cidade de modo a garantir o interesse, bem estar e desenvolvimento de sua população.

Com previsão no Estatuto da Cidade, art.39, podemos destacar que “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.”

Deste modo, refletir sobre a função social da propriedade é considerar a moradia como direito fundamental, como fator condicionante da dignidade humana, pressuposto de acesso à parcela urbana, ao transporte, ao lazer e aos serviços públicos. O Plano Diretor, previsto no Estatuto da Cidade, é o mecanismo fundamental para essa garantia, resultado de lutas sociais, representa o caminho para a supressão da desigualdade que atinge milhares de sem teto, moradores em situação de rua e trabalhadores pobres país a fora.

5.Regularização Fundiária como Política de Habitação Social

Compreender a regularização fundiária como política de habitação social é analisar os dispositivos que determinaram o surgimento do Estatuto da Cidade e compreender sua contribuição aos Municípios no sentido de viabilizar instrumentos jurídicos para erradicar as ilegalidades urbanas, exigindo que a propriedade cumpra sua função social e possa garantir às populações, sobretudo de baixa renda, o direito fundamental à moradia.

Para tanto, a Constituição Federal de 1988 possibilitou aos entes federados competências de ordem administrativas para legislar sobre o espaço urbano, pensar a cidade e ter responsabilidades em áreas ligadas a educação, saúde, transporte e do modo diretivo nas questões relativas ao urbanismo. De acordo com o art.21, inciso XX, da Constituição Federal compete à União instituir diretrizes para a habitação, mas completa em seu art.23, é competência comum da União, Estados e Municípios a “promoção e implementação de programas para construções de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Deste modo, determina o “combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.

Considerando que a regulamentação do Plano Diretor de cada Município, cria e

estabelece as possibilidades de uso e ocupação do solo urbano, segundo critérios pré-estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, Saule Junior (1999) nos ensina: “antes da Constituição Federal de 1988 não existia menção à ordem urbanística no Brasil, de forma que o referido capítulo destinado ao tema dispõe sobre os princípios, responsabilidades e obrigações do poder público e também acerca dos instrumentos jurídicos e urbanísticos para conter os desgastes ambientais e acabar com as desigualdades sociais.” Ou seja, a inclusão do direito à moradia no texto constitucional com status de direito social representa um grande avanço jurídico, pois reitera o compromisso assumido pelo Brasil, signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que garante aos Municípios e Estados partilharem de Políticas Públicas de Habitação.

O Estatuto da Cidade afim de garantir o direito à moradia por força de lei possibilitou o aparecimento de diversos mecanismos de intervenção do Poder Público sobre o patrimônio particular, bem como sobre as cidades em sua totalidade.

Conforme salienta Saule Junior (2004, p. 209) o novo dispositivo é “uma lei inovadora que abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana que considere tanto os aspectos urbanos quanto os sociais e políticos das nossas cidades”.

O Plano Diretor representa importante marco regulador urbanístico das cidades, posto que viabiliza o desenvolvimento e, ao mesmo tempo, possibilita o cumprimento da função social da propriedade combatendo os interesses lucrativos de fundo imobiliário. Prevê aos municípios permite a adoção de mecanismos para legalização das parcelas de solo urbano e a distribuição mais justa dos serviços públicos, proporcionando a participação da população na formulação e execução das políticas públicas.

No que tange aos instrumentos fundamentais do Estatuto da Cidade podemos enfatizar a regulamentação das sanções urbanísticas e tributárias nos terrenos subaproveitados e os instrumentos de regularização fundiária, como o usucapião coletivo e a concessão de uso especial para fins de moradia. Portanto, a fundamental ferramenta que os Municípios dispõem para atuarem contra a ilegalidade, é o Plano Diretor. A referida lei é implementação obrigatória para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes, bem como as localizadas nas regiões metropolitanas (mesmo com menor número de moradores), nas aglomerações urbanas, áreas de interesse turístico e de impacto ambiental. Ao mesmo tempo, nos casos em que o Município deseja combater a especulação imobiliária representa um dos fatores propulsores da ocupação irregular no Brasil.

É pela força do Plano Diretor que os Municípios podem combater a especulação imobiliária através do parcelamento, edificação ou utilização compulsória, pelo qual o

proprietário é notificado indicando um prazo para que a área seja utilizada ou construída. O IPTU progressivo no tempo para que, não sendo cumprida a notificação, a Prefeitura possa aplicar um IPTU maior a cada ano pelo prazo máximo de cinco anos seguidos e ainda, a desapropriação com pagamento em título da dívida pública, quando houver recusa ao dar utilidade ao imóvel, sendo passível de desapropriação.

A democratização do acesso à terra, através da regularização fundiária, deve vir expressa no Plano Diretor pela delimitação das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), áreas de ocupação irregular por população empobrecidas (favelas, ribeirinhos, morro, loteamentos irregulares, “grilos” e clandestinos) que precisam ser urbanizadas e regularizadas, a partir do estabelecimento de normas especiais para cada situação. A inclusão de áreas desocupadas ou mal utilizadas que podem ser destinadas à habitação de interesse social. A delimitação de áreas necessárias para garantir o direito à moradia, para a implantação de escolas, postos de saúde, área de tratamento de esgoto, área de lazer, áreas verdes, para a defesa de áreas de interesse histórico, cultural, ambiental ou paisagístico.

Outro instrumento fundamental é o usucapião especial de imóvel urbano, que está regulado no artigo 183 da Constituição Federal. Disposto na Seção V, do Capítulo II, bem como no Estatuto da Cidade. Conforme preconiza o referido artigo “o possuidor que, utilizando como moradia sua e de sua família área ou edificação urbana de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), com posse ininterrupta, e, sem oposição por cinco anos, adquire o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”.

O Estatuto da Cidade, conforme Scheid (2008), propiciou a forma de usucapião coletiva, uma vez que, a usucapião individual está recepcionada e garantida no artigo 1.240, do Código Civil. O Estatuto como mecanismo de regulação, possibilita o reconhecimento da posse do antecessor pelo herdeiro, com a condição que já este estivesse morando no imóvel no tempo da morte do seu precedente. Disposição jurídica que é resguardada pelo artigo 183 da Carta Magma.

Ponderamos que o texto constitucional carrega a intenção direta de garantir o direito à moradia a população mais pobre e desassistida que vive em situações de informalidade na margens das cidades. Contudo, é importante ressaltar que os imóveis públicos não serão objeto de ações de usucapião. Sendo nesses casos, outros mecanismos de regularização fundiária, como a concessão de uso especial para fins de moradia ou a concessão de direito real de uso.

Para que seja declarada a propriedade do imóvel a sentença de usucapião deverá ser registrada no Cartório de Registro de Imóveis. Conforme disposição legal, o rito processual

na ação de usucapião é o sumário. Por isso, cabe registrar que os prazos processuais também foram reduzidos e o autor, sendo pessoa hipossuficiente, terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o Cartório de Registro de Imóveis.

Outro recurso importante é a concessão do direito real de uso (CRDU). Instituto cuja previsão legal encontra parâmetro no Decreto Lei 2271/67, ou seja, anterior ao Estatuto da Cidade. A concessão do direito real de uso é expedida pela Superintendência do Patrimônio da União, ligada ao Ministério do Planejamento, orçamento e gestão, sendo regulada pela Lei 11.481/07, que altera o citado decreto no que tange a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.

Este instituto tem por finalidade regularizar terrenos públicos ou particulares que possuam moradias já consolidadas por populações de baixa renda, inclusive de forma coletiva. Tem sua previsão legal no artigo 4º[28], parágrafo 2º do Estatuto da Cidade.

A Concessão de Direito Real de Uso, por meio da Lei 11.481/07 tornou-se um direito real, com previsão no artigo 1.225, XII, do Código Civil. Porém há requisitos que devem ser respeitados. O principal consiste em estabelecer que o beneficiário não pode dar outra destinação senão aquela disposta em contrato, sob pena de extinção pelo Poder Público. O morador não detém a propriedade, mas o direito real de uso do imóvel. Sendo possível ser objeto de hipoteca, com regulação no artigo 1.473, IX, do Código Civil.

Outro dispositivo importantíssimo é o “Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV” e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, estabelecidos pela Lei nº 11.977/09. Cujas pretensões centrais são viabilizar o acesso à moradia para a população mais pobre e diminuir o passivo negativo habitacional, prioritariamente nos casos em que esteja configurado o interesse social, por meio de recursos do Sistema Financeiro Habitacional.

Conforme disposição legal, a lei que regula o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV pode ser ordenada em três critérios distintos. Um que assegura a possibilidade de construção, reforma e aquisição de moradias de interesse social. Outro que dispõe do registro dos imóveis por via eletrônica para compor o banco nacional de imóveis, observando atos registrares anteriores e posteriores Lei nº 6.015/73, Lei dos Registros Públicos. Também define os valores cobrados pelo Cartório de Registro de Imóveis previstos em lei. Por fim, dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos cujo objetivo é produzir mecanismos para legalizar milhões de moradias urbanas no país.

Portanto, a regularização fundiária é uma intervenção do Estado que, para se efetivar plenamente, deve se articular a outras políticas públicas com abrangência jurídica, urbanística

e social. Ou seja, não se trata apenas de legalizar a titularidade da propriedade, mas vincular com a questão da mobilidade urbana, do saneamento básico e da infraestrutura. Promovendo dignidade, oportunizando acesso à saúde e a educação nas regiões periféricas e irregulares das cidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar o Direito a Moradia como condição de dignidade humana é, antes de tudo, refletir sobre a função social da propriedade. Parte da compreensão de que num país tão grande e com tanta terra, não deveria haver tanta desigualdade, tanta gente vivendo em condições precárias e subumanas, expostas ao relento nas ruas.

Desta forma, o presente artigo procurou apresentar a expansão das cidades e a política habitacional no Brasil. Verificando como a legislação brasileira tem se colocado para regulamentar os grandes desafios habitacionais ao longo da história. Ao mesmo tempo, buscou discutir o que são áreas ditas “ilegais”, formadas em consequência da ausência história de pensar a moradia como direito fundamental.

Ao mesmo tempo, procuramos evidenciar a importância da função social da propriedade que é protegida pela Constituição Federal e base para fundamentar a regularização fundiária como política de habitação social.

Entendemos que pensar o espaço urbano é pensar também nas periferias, no marginalizados, nos “invisíveis”. Não poderemos discutir as políticas de saúde, educação, mobilidade urbana sem que estas estejam deslocadas da política habitacional.

Desta forma, o artigo ratifica a grande contribuição do Estatuto da Cidade, por meio dos planos diretores dos municípios, e dos mecanismos de regularização fundiária como possibilidades concretas para solucionar o abismo habitacional no Brasil.

BIBLIOGRAFIA

ALFONSIN, Betânia. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia. *Evolução do direito urbanístico*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

BRASIL. Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/>; acesso em 18 de setembro de 2007.

CASTO, Sandra Costa Siaines de. *Loteamentos irregulares e clandestinos: a cidade e a lei*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2002.

COULANGES, Foustel de. *A cidade antiga (1864)*. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Ed. Boitempo, 2006.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*, volume 4: direito das coisas - 20ª edição. São Paulo: Saraiva, 2004.

FERNANDES, Edésio. Princípios, bases e desafios de uma política nacional de apoio à regulamentação fundiária sustentável. In ALFONSIN, Betânia de Moraes.

FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e 11/11/2017 Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil* <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm> 10/11 *segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FERNANDES, Edésio. Do código civil ao estatuto da cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. In FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia. *Evolução do Direito Urbanístico Brasileiro*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

FUNES, Silvia. *Regularização Fundiária na Cidade de Piracicaba – SP: Ações e Conflitos*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2005.

GRAZIA, Grazia de, QUEIROZ, Lêda Lucia de, MOTTA, Athayde e SANTOS, Alexandre Mello. *O desafio da sustentabilidade urbana*. Rio de Janeiro. FASE/IBASE, 2001.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro*, volume V: direito das coisas. São Paulo: Saraiva, 2006.

INSTITUTO PÓLIS. *Manual de regularização fundiária*. Disponível em http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=186, acesso em 13 de setembro de 2007.

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sérgio Antonio

Fabris Editor, 2003.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. Rio de Janeiro, Editora Vozes, 2001.

OSÓRIO, Letícia Marques. *Direito à moradia no Brasil. Fórum Nacional de Reforma Urbana*. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br>, Acesso em 22 de setembro de 2007.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In ALFONSIN, Betânia de Moraes. FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

RIBEIRO, Leandro. Marcos teóricos matriciais da função social da propriedade. In KLEVENHUSEN, Renata Braga (coordenadora). *Direitos fundamentais e novos direitos*. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2005.

SCHEID, Cintia Maria. A regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais como garantia do mínimo existencial no direito à moradia. Dissertação (Especialização) – Curso de Pós-Graduação - Mestrado em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Santa Cruz do Sul, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6ª ed. rev. atual. e ampl. - Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.

SAULE JUNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro. In SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23ª ed., rev., e atual., São Paulo: Malheiros, 2004.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. *Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos de propriedade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

UN-HABITAT. *Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos. O desafio das favelas – Relatório Global sobre a moradia humana*, outubro de 2003.