**O SISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS ADOTADAS A PARTIR DO INGRESSO DO DIREITO URBANÍSTICO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Amanda Haymussi Sales [[1]](#footnote-2)

Levi Hülse [[2]](#footnote-3)

Recebido em: 14 dez. 2022

Aceito em: 20 dez. 2022

**RESUMO**: Este artigo tem por objetivo fazer um breve relato histórico do direito urbanístico e contextualizá-lo no ordenamento jurídico brasileiro com o advento da constituinte de 1988. Além disso, buscar-se-á refletir sobre o conceito da regularização fundiária urbana e de sua regulamentação, através da criação de um sistema normativo urbanístico, como o Estatuto da Cidade que alterou as perspectivas das moradias urbanas, assim como delimitou as competências da União, Estados e Municípios, dando aos Municípios maior autonomia na implementação de políticas públicas. Por fim, demonstrar-se-á que a regularização fundiária é um dos instrumentos de política pública urbana na melhoria de qualidade de vida da população, da mesma forma que também são políticas públicas os investimentos em transporte, saúde, lazer, dentre outros.

**Palavras-chave**: Direito Urbanístico; Regularização Fundiária Urbana; Políticas Públicas Urbanas; Estatuto da Cidade.

**THE SYSTEM OF URBAN PUBLIC POLICIES ADOPTED AFTER THE ENTRY OF URBAN LAW IN THE BRAZILIAN LEGAL ORDER**

**ABSTRACT:** This article aims to make a brief historical account of urban law and contextualize it in the Brazilian legal system with the advent of the 1988 constituent. In addition, it will seek to reflect on the concept of urban land regularization and its regulation, through the creation of an urban normative system, such as the City Statute, which changed the perspectives of urban housing, as well as delimiting the competences of the Union, States and Municipalities, giving municipalities greater autonomy in the implementation of public policies. Finally, it will be demonstrated that land regularization is one of the instruments of urban public policy in improving the quality of life of the population, in the same way that investments in transport, health, leisure, among others, are also public policies.

**Keywords:** Urban Law; Urban Land Regularization; Urban Public Policies; City Statute.

# INTRODUÇÃO

O direito urbanístico, como é estudado nos dias atuais, passou por diversas modificações no decorrer do processo histórico de construção das cidades no mundo. Os seus princípios norteadores e os seus institutos tiveram que se adaptar às conjunturas sociais e à maneira com que as moradias foram construídas e reconstruídas, alterando, portanto, o cenário urbano com o tempo

Há duas acepções sobre o conceito de direito urbanístico. A primeira delas é objetiva, que o caracteriza como um conjunto de normas que tem por objeto regular a atividade urbanística e disciplinar a ordenação dos territórios. A segunda a entende como ciência, pois é o conhecimento sistematizado das normas urbanísticas. Além disso, tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios reguladores da atividade urbanística (SILVA, 2010).

O termo “urbanístico” indica a realidade sobre a qual esse Direito incide: o urbanismo. A palavra urbanismo tem origem no Latim urbs, que significa cidade e assim como outros ramos do direito brasileiro, os conceitos jurídico-urbanísticos têm origem no Direito Romano.

Os romanos não possuíam uma consolidação das normas jurídicas urbanísticas, no entanto, tinham diretrizes de como organizar uma cidade e disciplinar as suas construções, tendo como referência as exigências demandas pela coletividade. Para eles um edifício, ainda que privado, fazia parte do ambiente urbano e, portanto, sua construção era de interesse do Estado.

A ordem jurídica de Roma deixou de herança para o direito urbanístico institutos que perduram até hoje, como a proibição de construção em vias públicas, a demolição de construções que ameaçam desabar e a necessidade de autorização dos poderes locais para construção ou demolição de uma edificação.

Fato é que, o direito urbanístico é um reflexo das relações sociais de moradia urbana no mundo jurídico e está diretamente interligado às necessidades do estabelecimento humano na cidade. Esse direito reúne os mecanismos de solução de conflito, aliando o direito civil ao direito administrativo.

Com isso, possibilitou as medidas positivas de intervenção do Estado na propriedade e o deslocamento do âmbito de atuação individual do direito civil para o âmbito de atuação estatal. O Estado, dessa forma, foi quem passou a ter a prerrogativa de decidir o destino das propriedades urbanas.

## REVISÃO DE LITERATURA

**1.1. A formação de um direito de propriedade no Brasil e o seus princípios norteadores.**

No Brasil o fenômeno urbano está associado à política de ocupação e povoamento da Colônia e a sua evolução se caracteriza como um efeito dos ciclos econômicos brasileiros. O processo histórico de formação das cidades no Brasil foi construído de maneira ilegal e caótica.

José Afonso da Silva (2010, p. 22) fala em uma contradição na formação da Metrópole, pois ao mesmo tempo em que a política da Metrópole pretendia realizar e instaurar na Colônia o regime municipalista pela política de povoamento e realizava uma política econômica e povoadora de distribuição de terras por sesmarias, fato que isolava o homem e o impossibilitava de ocupar determinados territórios.

Por consequência, as cidades brasileiras se desenvolveram majoritariamente ao longo da costa marítima, tendo sua base econômica voltada para o exterior, mesmo com a formação de centros urbanos no interior do país decorrente da exploração do minério (Minas e Goiás) ou do plantio da cana-de-açúcar, como no Nordeste.

O direito de propriedade foi normatizado pela primeira vez com a Carta de 1824. Nela encontrava-se uma visão clássica de propriedade com a ideia de um direito abstrato e de caráter perpétuo, que não se perdia pelo seu não uso, segundo dispunha o artigo 179, inciso XXII[[3]](#footnote-4).

Com ressalva à plenitude do direito de propriedade, em 09 de setembro de 1826 foi promulgada a primeira lei que autorizava a desapropriação por utilidade pública para a execução de obras que beneficiassem a coletividade e obras de embelezamento para decorar a cidade[[4]](#footnote-5). Nos anos seguintes surgiram diversas outras leis delimitando as possíveis situações em que se poderia desapropriar um terreno ou edificação. Foram através dessas leis que se delinearam as primeiras normas jurídicas urbanísticas no país.

Contudo, o direito urbanístico teve início, de fato, na década de 1930 com o processo de industrialização e se desenvolveu lentamente até a década de 1970 com a explosão demográfica e a busca por emprego dos trabalhadores rurais nos centros urbanos, momento em que o Brasil deixa de ser um país com uma população predominantemente rural.

O início do século XX foi marcado por um projeto de industrialismo e urbanização, cujos objetivos em regular a propriedade e o território urbano eram o de embelezamento, construção de grandes monumentos e de controle social sobre o uso do espaço. Conforme se verifica a seguir com as Constituições da época.

A Constituição de 1934 trouxe importante inovação ao superar o conceito absoluto de propriedade como um direito inviolável e sagrado, introduzindo no nosso ordenamento, pela primeira vez, a concepção de função social da propriedade. Tal princípio expresso no texto constitucional fez com que o exercício desse direito fosse restringido pelo interesse social da coletividade. Conforme dispunha artigo 113, inciso XVII[[5]](#footnote-6).

A Constituição de 1937, no entanto, marcou um retrocesso em relação ao texto anterior, uma vez que outorgou ao legislador a competência para regular o exercício do direito de propriedade, podendo disciplinar o tema da forma que melhor lhe interessasse, sem qualquer finalidade ou objetivo com o interesse social ou a função social da propriedade, de acordo com o artigo 122, inciso XIV[[6]](#footnote-7).

Na Constituição de 1946, após a omissão da Carta de 1937, estabeleceu-se, de modo explícito, no artigo 147, que “o uso da propriedade será condicionado ao bem- estar social”, reafirmando, pois, a ideia de um direito de propriedade conectado à sua função social.

Importante observar qual a visão que se tinha desse direito na época. Embora o artigo 147 falasse de bem-estar social, previsto no Capítulo da Ordem Econômica e Social, a perspectiva de propriedade ainda era tratada sob o aspecto de uma garantia individual. Não obstante, o direito de propriedade estava previsto no Capítulo dos Direitos e Garantias Individuais.

Contudo, pela primeira vez, em nosso ordenamento, passou-se a exigir do proprietário não somente uma abstenção, um não-fazer, mas a propriedade passou a estar positivada como um direito-dever.

Conquanto, o ambiente político em que foram geradas, é nas Cartas Outorgadas em 1967 e em 1969 que se explicitou a finalidade da ordem social o com princípio da função social da propriedade[[7]](#footnote-8). Passou, assim, a função social da propriedade a ser consolidada, expressamente, como princípio constitucional.

Após a década de 1970 o Brasil tem uma explosão populacional nos centros urbanos que começam a se desenvolver de forma desordeira, sem planejamento e gestão das áreas urbanas, com mercados de terras especulativos e um regime jurídico elitista de acesso à propriedade e à moradia.

Nesse contexto intensificaram-se as formações dos loteamentos ilegais nas áreas mais afastadas da cidade. Esses fatores geraram um cenário de segregação espacial, em que os assentamentos informais se tornaram a última opção para os grupos mais pobres das camadas sociais.

Esse período que antecedeu a Constituição de 1988 não teve em seu ordenamento jurídico constitucional um capítulo próprio que tratava de política pública urbana. Na época, o que surgiu foi a Lei 6.766/1979 que deu os primeiros passos para o reconhecimento do direito à regularização fundiária dos loteamentos populares das periferias urbanas.

A questão da disputa pelo direito à moradia, só ganha espaço com o período de redemocratização e a elaboração de uma nova constituinte, através do Título VII, Capítulo II, da CRFB/88. Portanto, é a partir de 1988 com a promulgação da Constituição e com a edição de diversas normas infraconstitucionais que a questão urbana é levada ao centro das discussões.

Como dito anteriormente, o nosso ordenamento possui grande influência do direito romano e, para eles, o sistema jurídico-urbanístico tinha um caráter de coletividade. Assim sendo, as normas constitucionais sobre direito urbanístico pressupõem finalidades coletivas e uma atuação do poder público estatal em que o Estado exerce papel preponderante na relação do indivíduo com a propriedade.

Por isso, o marco para o direito urbanístico é o período novo cenário jurídico- político estabelecido em 1988. Esse momento histórico do país trouxe consigo avanços no campo da gestão urbana e novas percepções acerca do direito à moradia e à cidade com um novo conceito de regularização fundiária, com a consagração do direito à propriedade privada e com a submissão deste direito aos interesses coletivos.

**1.2. A redemocratização política brasileira e a nova conjuntura jurídica para o direito à moradia**

É a partir de 1980, com a formação da Assembleia Nacional Constituinte no Brasil que as discussões sobre política de urbanização e ordenação dos espaços urbanos puderem ser amplamente debatidas, com maior seriedade e com a participação popular. Posto que, a Constituição desde o seu preâmbulo já acentua o seu caráter democrático e os seus valores essenciais como a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, cabendo ao Estado assegurá-los.

Uma vez promulgada a Constituição Federal o direito urbanístico ficou consagrado como um ramo do direito público. Isso porque o texto da lei incorporou como princípio constitucional norteador da política urbana a função social da propriedade (arts. 5°, XXII, XXIII, XXIV, XXVI; 170, III; 182, caput e p.2°; 184, caput; 185, parágrafo único e 186). De acordo com tal postulado, o proprietário deve utilizar sua propriedade conjugando, ao seu interesse particular, o interesse social.

Ademais, outros princípios do direito urbanístico também estão previstos no texto constitucional, por exemplo, o princípio da subsidiariedade pelo qual se confere aos particulares a preferência na implementação do planejamento urbano, desde que possam fazê-lo de maneira adequada e suficiente, e o princípio de que o urbanismo é função pública, segundo o qual o urbanismo é um poder-dever do Estado, na medida em que está dirigido a uma finalidade de interesse coletivo (arts 21, IX, XX, XXI; 23, IV; 25, p3°; 30, VIII; 43; 216, caput e p.1° e 5°).

Com relação aos pilares normativos da regularização fundiária na Constituição Federal de 1988, estes foram construídos com base em alguns artigos como, por exemplo: o artigo 5°, inciso XXIII, que inseriu a função social da propriedade no âmbito dos direitos e garantias fundamentais, ao lado da proteção à propriedade privada.

O artigo 30, inciso VIII, estabeleceu a competência exclusiva do Município para promover e planejar o adequado ordenamento territorial de uso e ocupação do solo urbano. Artigo 170, incisos II e III, que determinou a inclusão da propriedade privada como um dos princípios da ordem econômica, ao lado de sua função social.

Contudo, os artigos 182 e 183, do Capítulo II que trata das Políticas Urbanas, proporcionaram a base constitucional para o projeto de regularização, uma vez que estabelecem regras sobre a propriedade territorial urbana, fazendo referência ao tema da Política Urbana. O artigo 182 preceitua que a propriedade urbana só cumpre com a sua função social “quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor”:

Subordinou, dessa maneira, o cumprimento da função social aos parâmetros de organização urbana de acordo com o que está previsto no Plano Direto. Conforme será visto mais a diante, o Plano Diretor define os critérios de utilização do solo urbano.

Contudo, para o cumprimento desta função é fundamental a possibilidade concreta de intervenção do Poder Público. Essas hipóteses também estão previstas no artigo 182. O seu parágrafo 4° coloca duas possibilidades de desapropriação. A primeira é a desapropriação por interesse público ou social, como já tratada anteriormente. A segunda é a desapropriação-sanção, destinada a punir o não cumprimento de obrigações impostas ao proprietário do terreno urbano.

O artigo 183 trouxe outro instrumento imprescindível à regularização fundiária que foi a usucapião individual especial de imóvel urbano para fins de moradia. Uma vez preenchidos os requisitos para a usucapião, a propriedade será adquirida pelo decurso do tempo. É, portanto, um modo de aquisição da propriedade assegurado constitucionalmente:

Dessa forma, José Afonso da Silva (2010 apud DALLARI, 1991, P.120) afirma:

“Com as normas dos arts. 182 e 183, a Constituição fundamenta a doutrina segundo a qual a propriedade urbana é formada e condicionada pelo Direito Urbanístico a fim de cumprir sua função social específica: realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar a habitação (moradia), condições adequadas de trabalho, recreação e de circulação humana”.

Contudo, faltava a formação de um sistema normativo de direito urbanístico, uma vez que o artigo 182 é norma de eficácia contida, dependendo da edição de lei federal e municipal para a sua aplicabilidade. Com a criação dessas leis foi possível garantir a efetivação de uma nova ordem legislativa urbanística, que enxerga a regularização fundiária de forma ampla e engloba planejamento regional e local, política habitacional, saneamento ambiental, parcelamento do solo urbano e legalização das áreas ocupadas.

O direito urbanístico pós 1988, portanto, regulou as normas constitucionais sobre política pública urbana, disciplinou os meios adequados para o desenvolvimento urbano e o regime da propriedade urbana e estabeleceu a responsabilidade dos agentes públicos. Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (2001, p. 49), no texto Estatuto da Cidade, dizem que o direito urbanístico aparece nesse contexto constitucional como o “direito da política pública urbana”, em três sentidos:

“a) como conjunto das normas que disciplinam a fixação dos objetivos da política urbana (exemplo: normas constitucionais); b) como conjunto de textos normativos em que estão fixados os objetivos da política urbana (os planos urbanísticos, por exemplo); c) como conjunto de normas que estão previstos e regulados os instrumentos de implementação da política urbana (o próprio Estatuto da Cidade, entre outros)”.

Seguindo esse raciocínio, Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (2001, p. 49) dividem os instrumentos de implementação da norma constitucional urbanística na sociedade em dois tipos16. O primeiro, chamado de instrumentos de estruturação, por exemplo, estabelecem as divisões de competência entre União, Estados e Municípios, presentes no artigo 24 da CRFB/88.

O segundo, de instrumentos de execução, por exemplo, a criação do IPTU progressivo, a desapropriação para reforma urbana, usucapião especial de imóvel urbano, dentre outros. Para tanto, foi necessária a criação de mecanismos de atuação que ultrapassassem a previsão constitucional.

Foi nesse contexto de criação de normas jurídicas para o desenvolvimento da política urbana que surgiu o Estatuto da Cidade, com o objetivo de regulamentar o capítulo da política urbana, consolidando o direito urbanístico, estabelecendo conceitos, diretrizes e organizando os instrumentos de regularização fundiária, garantindo que todos pudessem participar igualitariamente dos benefícios e oportunidades presentes na cidade.

A legislação infraconstitucional tratou de acompanhar a tendência constitucional e o Código Civil, Lei 10.406/2002, nos termos dos artigos 1.228 e seguintes, traçou os novos contornos do direito de propriedade. O art. 1228, por exemplo, dispõe que “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

Por fim, segundo afirma Edésio Fernandes (2006 apud. JÚNIOR, 2004, p.210):

“Mais do que nunca, o Direito Urbanístico brasileiro tem seu próprio conjunto de leis próprias e específicas, incluindo, além das disposições do capítulo constitucional sobre política urbana e do Estatuto da Cidade, a importante lei federal de parcelamento do solo e diversas outras estaduais e milhares de leis municipais. Em suma, se desde a década de 30, a legislação urbanística está sendo construída de forma a materializar o princípio da função social da propriedade introduzido pela Constituição de 1934, com a aprovação do Estatuto da Cidade, a ordem jurídica urbanística está consolidado e precisa ser urgentemente reconhecida com a devida seriedade, inclui-se pelos currículos das Faculdades de Direito”.

Subordinou, dessa maneira, o cumprimento da função social aos parâmetros de organização urbana de acordo com o que está previsto no Plano Direto. Conforme será visto mais a diante, o Plano Diretor define os critérios de utilização do solo urbano.

Contudo, para o cumprimento desta função é fundamental a possibilidade concreta de intervenção do Poder Público. Essas hipóteses também estão previstas no artigo 182. O seu parágrafo 4° coloca duas possibilidades de desapropriação. A primeira é a desapropriação por interesse público ou social, como já tratada anteriormente. A segunda é a desapropriação-sanção, destinada a punir o não cumprimento de obrigações impostas ao proprietário do terreno urbano.

O artigo 183 trouxe outro instrumento imprescindível à regularização fundiária que foi a usucapião individual especial de imóvel urbano para fins de moradia. Uma vez preenchidos os requisitos para a usucapião, a propriedade será adquirida pelo decurso do tempo. É, portanto, um modo de aquisição da propriedade assegurado constitucionalmente:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Dessa forma, José Afonso da Silva afirma:

“Com as normas dos arts. 182 e 183, a Constituição fundamenta a doutrina segundo a qual a propriedade urbana é formada e condicionada pelo Direito Urbanístico a fim de cumprir sua função social específica: realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar a habitação (moradia), condições adequadas de trabalho, recreação e de circulação humana”. [[8]](#footnote-9)

A partir da concepção das diversas constituições que o Brasil adotou, verificasse o reconhecimento, pelo ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional, da necessidade de construção de uma nova ordem social mais equilibrada que garantisse a democracia e o desenvolvimento, fato que, consequentemente, modificou a concepção de propriedade, sua natureza e funções.

Isso, pois, a ideia acerca do que é propriedade varia conforme as relações sociais e econômicas de cada momento e o grau de complexidade alcançado pelos institutos da regularizarão e a partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, revela, portanto, o grau de complexidade das perspectivas fenomenológicas da época.

**1.3. O Estatuto da Cidade**

Criado em 10 de julho de 2001, pela Lei Federal n 10.257, o Estatuto da Cidade tinha como objetivo oferecer suporte jurídico ao desempenho dos Municípios no enfrentamento das questões urbanas. Foi uma lei inovadora que entrelaçou aspectos urbanos, sociais e políticos da cidade. Estabeleceu, para isso, o espaço de competência jurídica dos Municípios, presente na Constituição de 1988, artigo 30, inciso VII:

Art. 30. Compete aos Municípios:

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

O Estatuto da Cidade regulamenta alguns instrumentos jurídicos e urbanísticos, reafirmando o papel central do Plano Diretor (Lei Complementar n.º 111 de 1º de fevereiro de 2011)[[9]](#footnote-10) como eixo principal da regulação urbanística das cidades.

Com o objetivo de garantir o pleno desenvolvimento das cidades e a função social da propriedade urbana, permite aos Municípios a adoção de instrumentos para a urbanização e a legalização dos assentamentos, o combate à especulação imobiliária, uma distribuição mais justa dos serviços públicos, a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária, soluções planejadas e articuladas para os problemas das cidades e a participação da população na formulação e execução das políticas públicas.

A criação dessa lei consolidou o direito urbanístico em uma nova ordem jurídico-urbanística, baseada na função social da propriedade e da cidade. Em seu artigo 2°, é possível verificar que, de fato, o Estatuto trouxe consigo a noção de que é dever do Estado organizar a cidade e cuidar do seu desenvolvimento, pois a noção de cidade engloba diversos instrumentos que trazem benefícios ao convívio social e cabe ao Poder Público, através das políticas urbanas, viabilizar o seu desenvolvimento.

A elaboração do Estatuto foi um marco regulatório e possibilitou a edição de outras legislações que também passaram a regular a questão urbana no país. A exemplo, tem-se a edição da Medida Provisória 2220 de 04 de setembro de 2001, que regulamenta a concessão de uso especial para fins de moradia, disciplinada no § 1o do art. 183 da CRFB/88; o Código Civil de 2002, que consagrou a função social da posse e dapropriedade, a usucapião especial urbana e a autonomia entre os institutos da posse e da propriedade; a Lei 11977 de 07 de julho de 2009 que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, especialmente a partir do instituto da Legitimação de Posse e a atual Lei 13.465/17, publicada em 11 de julho de 2017, que revogou por completo o Capítulo III da Lei 11.977/09 e dispõem sobre os novos moldes da regularização fundiária.

Conforme expõe Raquel Rolnik (2006), o Estatuto possui quatro dimensões fundamentais: consolida a noção da função social da propriedade; regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e includentes pelos municípios; aponta processos políticos-jurídicos para a gestão democrática das cidades; e propôs instrumentos jurídicos, como a usucapião especial urbana e a concessão de uso especial para fins de moradia, para a de regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas municipais.

Dessa forma, ele inova na ordem jurídica urbanísticas, pois traz em si uma gestão democrática. Segundo, Maria Paula Dallari Bucci (2002), a gestão democrática remete à ideia de um novo pacto sobre o território, em que direito e justiça caminham juntos e asseguram que a cidade seja um espaço de convivência.

Com relação à expressão ordem urbanística este conceito está presente no Estatuto da Cidade e possui dois sentidos. O primeiro sentido é o de ordenamento, ou seja, de um conjunto de normas que regem as atitudes positivas e negativas de cada pessoa com a cidade. O segundo sentido é o de estado, assim sendo, a ordem urbanística é um estado de equilíbrio entre moradia, lazer e educação, que deve ser buscado pelos agentes da cidade: Poder Público e indivíduo.

Esse equilíbrio está novamente presente no Estatuto no seu artigo 2°, que estabeleceu em seus incisos a harmonia entre rural e urbano (inciso VII), entre as ofertas de bens urbanos e a necessidade dos habitantes (inciso V), entre os interesses do Município e dos territórios sob a sua influência (incisos IV e VIII), por exemplo.

A ideia é de que o desenvolvimento dos centros urbanos não deveria atender apenas aos direitos individuais, mas aos direitos coletivos para se ter uma cidade sustentável, como verifica-se no inciso I, artigo 2° (direitos à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer).

A Sustentabilidade deve ser pensada pelos agentes publicos, e as cidades devem atender as Objetivos do Desenvolvimento Sustentavel (ODS) para atender as demandas sociais da população[[10]](#footnote-11). Devemos pensar em ter acesso à educação, à cultura e aos serviços de saúde e a moradia para toda população[[11]](#footnote-12).

Percebe-se, assim, que o Estatuto se preocupou em ressaltar que o planejamento urbano atendesse, em principal, ao interesse social, da coletividade. Segundo Renato Cymbalista (2011 apud. BUCCI, 2002, p. 304):

“Os potenciais resultados da aplicação democrática dos instrumentos propostos no Estatuto da Cidade são muitos: a democratização do mercado de terras; o adensamento das áreas mais centrais e melhores infraestruturas, reduzindo também a pressão ela ocupação das áreas mais longínquas e ambientalmente mais frágeis; a regularização dos imensos territórios legais. Do ponto de vista político, os setores populares ganham muito, à medida que a urbanização adequada e legalizada dos assentamentos mais pobres passa a ser vista como um direito deixa de ser objeto de barganha política com vereadores e o Poder Executivo (...)”26.

Os instrumentos de regularização fundiária presentes no Estatuto são, portanto, uma promoção do direito à cidade a todos. São os direitos de todos a viverem em condições dignas. Com a nova ordem urbanística o Estado, por fim, passa a ter, com o Estatuto, o dever positivo de elevar a qualidade das moradias na cidade, o que envolve uma ampla atuação do Poder Público.

**1.4. A regularização fundiária como instrumento de política pública na promoção do acesso ao direito à moradia**

A ideia acerca do que é a regularização fundiária mudou de acordo com o ordenamento jurídico vigente ao longo do processo histórico constitucional brasileiro. Anteriormente à Constituição de 1988, conhecida também como Constituição Cidadã, a regularização de imóveis e ocupações irregulares era vista sobre o olhar burocratizado. Ocorria por um procedimento administrativo, sem que houvesse a real necessidade de regularizar, não somente a situação jurídica, como também o espaço físico.

Os instrumentos de regularização fundiária têm por objetivo tanto o reconhecimento individual da posse dos ocupantes quanto a integração sócio espacial dos assentamentos irregulares à cidade. Para isso, as políticas de regularização não podem ser colocadas em prática de maneira isolada, mas devem ser associadas a outras políticas públicas.

Sendo assim, o termo regularização fundiária é muito utilizado como referência aos diversos tipos de intervenções públicas. Betânia Alfonsín, em seu texto[[12]](#footnote-13), afirma que, segundo as suas pesquisas de campo, encontrou três concepções diferentes predominantes para Regularização Fundiária.

A primeira delas é entender regularização fundiária como regularização da situação jurídica dos lotes. Essa visão limita o alcance das políticas públicas a uma mera regularização do espaço físico, sem que outras políticas do Poder Público estejam presentes. O objetivo, aqui, é jurídico. É assegurar o exercício do direito à moradia, transformando a posse dos ocupantes em propriedade ou em direito de uso, através de instrumentos como a usucapião urbana ou a concessão do direito real de uso.

A segunda concepção regularização fundiária é compreendida como recuperação urbana de assentamentos, através da urbanização da área. O objetivo nesse caso é a ordenação do espaço físico, tendo em vista a melhoria das condições de habitação dos moradores.

Por exemplo, Poder Público busca investir em saneamento, iluminação pública, obras de infraestrutura, reconstrução de espaços degradados, acessibilidade, individualização de serviços urbanos como água, luz e caixa de correio, criação de áreas de lazer, dentre outros investimentos.

Por fim, a terceira maneira é pensar em regularização fundiária como regularização urbanística. O objetivo é fazer com que a área ocupada em desconformidade com a legislação urbana seja recepcionada por ela. Muitas vezes, ocorre transformando-se a área ocupada em Área Especial de Interesse Social. [[13]](#footnote-14)

No entanto, para Betânia o conceito deve ser mais amplo do que as concepções acima. Deve abranger todas as possibilidades de intervenção do Poder Público permitidas pela Constituição Federal, de forma interdisciplinar entre: a regularização jurídica dos lotes, a urbanização dos assentamentos, a adequação da legislação urbana e o apoio dos próprios moradores na autogestão da comunidade.

Em outras palavras, segundo Betânia trabalha o processo de regularização se divide em três partes, em que a primeira etapa é a de legalizar a posse exercida pelos ocupantes, dando a eles a titulação e o registro imobiliário.

A segunda parte etapa é a melhoria na infraestrutura do espaço urbano e a terceira é feita com o intuito de desmarginalizar aquele espaço físico ocupado, integrando-o à concepção de cidade, conforme a legislação urbanística.

Ainda nesse sentido, a autora Arícia Fernandes Correia (2018, p. 199) diz em seu livro que:

“Com efeito, regularização fundiária plena é o processo pelo qual, após a devida urbanização da área mediante obras de infraestrutura urbana (saneamento, drenagem, arruamento): (i) enquadra-se o imóvel em padrões urbanísticos que garantam a regularidade urbanística da área (planejamento urbano local, legislação própria de uso e ocupação do solo, e nomeação de logradouros); (ii) titula-se o proprietário da terra ou se garante a sua posse (pelos mais variados títulos); (iii) articula-se a oferta de melhorias habitacionais e socioambientais (serviços públicos locais à população da comunidade, como saúde, educação, trabalho e renda) que garantam sua sustentabilidade; (iv) promove-se o contínuo diálogo urbano (a efetiva participação cidadã), de forma a torná-la participativa para que a própria comunidade beneficiária se aproprie de seu conceito, valorize a regularidade e passe a cuidar do espaço público não mais como terra de ninguém, mas de todos; (v) e, enfim, integra-se a moradia à cidade, de forma que se tenha por segura a posse ou “titulado” o domínio de moradia adequada e digna − aquela que proporciona não apenas aquele direito à cidade “de puertas para adentro” (um teto, a inviolabilidade do domicílio, condições de habitabilidade minimamente dignas), mas também “de puertas para afuera” (Acosta, 2014, p. 70): a cidade à qual, para ser efetivamente digna, a moradia deve ser integrada”[[14]](#footnote-15).

A autora continua ao elucidar que há dois possíveis entendimentos sobre regularização fundiária. O primeiro em stricto sensu, que se resume a um procedimento registral, mas que perpetua a situação de precariedade dos assentamentos, pois visa apenas uma questão administrativa e o segundo que é a ideia de regularização fundiária plena. Esse conceito envolve todos os aspectos assinalados anteriormente e apesar de exigir um investimento financeiro mais alto por parte do Estado, possui maior eficácia.

Nesse contexto, também Edésio Fernandes afirma que “os programas de regularização fundiária devem ter por objetivo não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes, mas principalmente a integração social espacial dos assentamentos informais”. (FERNANDES, 2006, p.19).

Além disso, há também os conceitos estabelecidos pela antiga Lei 11.977/2009 e mantidos pela atual Lei 13.465/2017, que é a regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal e a regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese da Reurb-S.

Em suma, como se verifica, a Regularização Fundiária Urbana corresponde a um dos principais meios de organização das cidades, promovendo a segurança individual da posse com outros interesses sociais e ambientais. Morar irregularmente significa estar em condição de insegurança permanente; por esse motivo, além de um direito social, podemos dizer que a moradia regular é condição para a realização integral de outros direitos constitucionais, como o trabalho, o lazer, a educação e a saúde.

Além de transformar a perspectiva de vida das comunidades e das famílias beneficiadas, a regularização fundiária também interfere positivamente na gestão dos territórios urbanos, já que, regularizados, os assentamentos passam a integrar os cadastros municipais e as rotinas administrativas das cidades.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O referido artigoprocurou demonstrar de que maneira se construiu dinâmica do processo de urbanização das cidades brasileiras, que culminou numa intensa formação de assentamentos informais urbanos. Contudo, foi a partir da edição de um capítulo próprio disciplinando a política pública urbana na atual Constituição que a regularização fundiária passou a ser pautada em novos princípios e foi consolidada no ordenamento jurídico do país.

Dessa forma, implementou-se um o aparato normativo pautado em instrumentos de regularização que passaram a privilegiar a situação possessória em face da situação proprietária, conforme será analisado posteriormente, com a edição de normas como, a MP 2220/2001, que disciplina a concessão de uso especial para fins de moradia, a Lei 11977/2009 e a Lei 13.465/2017.

Por fim, conclui-se que a regularização fundiária urbana é um dos instrumentos de intervenção do Poder Estatal dentro da sociedade, assim como, também um braço da Política Pública Urbana, pois é preciso promover a integração do assentamento à cidade e isso requer o enfrentamento de um conjunto de medidas, tanto sociais, quanto ambientais, assim como questões relacionadas a infraestrutura, conforme exposto ao longo do artigo.

**REFERÊNCIAS**

ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. In. Direito à Moradia e Segurança na Posse no Estatuto da Cidade: Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão. 2ª triagem, Editora: Fórum, ano 2006.

BONIZZATO, Luigi e COUTINHO, Ronaldo. Capitulo: Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária: A questão urbana. In. Direito da Cidade: Novas Concepções Sobre as Relações Jurídicas no Espaço Social Urbanos, Editora: Lumen Juris, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade.

CORREIA, Arícia Fernandes. et. al.. Rio de Janeiro: Uma Abordagem Dialógica Sobre o Território Fluminense, Editora da Universidade Do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

CORREIA, Fernando Alves. CAP.II: Linhas de evolução histórica do direito urbanístico. In. O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade. Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Editora: Livraria Almedina Coimbra, 1989.

DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. O estatuto da cidade e suas diretrizes. In. Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 2ª edição. Editora: Malheiros.

DALLARI, Adilson Abreu e FIGUEIREDO, Lucia Valle. Temas de Direito Urbanístico – 2. Revista dos Tribunais. s/d.

HÜLSE, Levi. A contribuição do associativismo para a sustentabilidade ambiental, econômica e social: análise da experiência brasileira e estrangeira. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) –Universidade do Vale do Itajaí. Itajaí, 2018

HÜLSE, Levi. Sustentabilidade nas fundações privadas, associações e cooperativas: A contribuição das fundações privadas, associações e cooperativas para a sustentabilidade ambiental, econômica e social: análise da experiência brasileira e estrangeira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020

JUNIOR, Nelson Saule. Estatuto da Cidade e o Direito à Moradia . in. A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares. Editora: Sério Antonio Fabris, 2004.

JUNIOR, Nelson Saule. A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares, ano 2004, editora: Sério Antonio Fabris (CAP II: concessão de uso especial para fins de moradia).

LEAL, Rogéria Gesta. Direito Urbanístico: Condições e Possibilidades da Constituição do Espaço Urbano. Editora: Renovar.

LUFT, Rosangela Marina. Políticas Públicas Urbanas: Premissas e Condições para a Efetivação do Direito à Cidade. Editora: Fórum, 2011.

LIRA, Ricardo Pereira. Unidade IV: Concessão do direito real de uso. In. Elementos de Direito Urbanístico, Editora: Renovar.

MATTOS, Liana Portilho. CAP. III: Que noções estão fundando as decisões?. In. A Nova Ordem Jurídico- Urbanística: Função Social da Propriedade na Prática dos Tribunais. Editora: Lumen Juris, 2006.

MENDONÇA, Rafael da Mota. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia: O Artigo 5º da Medida Provisória 2.220 de 04 setembro de 2001 e o Direito Fundamental à Moradia.

MENDONÇA, Rafael da Mota. A Transferência de Propriedade Como um Modelo de Regularização Fundiária: Legitimação Fundiária e Legitimação de Posse. In. CORREIA. Arícia Fernandes (Org). Direito da Regularização fundiária urbana sustentável. Ed. Editar. Rio de janeiro, 2018.

PAIVA, João Pedra Lamana. Regularização Fundiária de Acordo com a Lei 11.977 de 7 de julho de 2009.

PEREIRA, Caio Mario da Silva, Instituições de Direito Civil: Direitos Reais. Volume IV, 20ª ed. Editora: Forense.

ROLNIK, Raquel e FERNANDES, Edésio, et.al.. Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos. Puc Minas Virtual, 2006.

RICALDE, Mario do Carmo. Regularização fundiária rural e urbana. Impactos da Lei 13.465/2017. 1a Ed. Campo Grande: Contemplar, 2018. p.71

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 6° edição. Editora: Malheiro.

Disponível em <http://fjp.mg.gov.br/index.php/institucional> Acesso em 20 de outubro de 2018.

Disponível em <https://nacoesunidas.org/moradia-adequada-deve-estar-no-centro-das-politicas-urbanas-diz- onu-no-dia-mundial-do-habitat/> Acesso em 20/11/2018.

1. Amanda Haymussi Sales, graduada em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, mestranda em Desensolvimento e Sociedade pela Universidade Alto Vale do Rio do Peixe. E-mail: amandahaymussi@gmail.com [↑](#footnote-ref-2)
2. Doutor e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí- UNIVALI - SC. Bacharel em Direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau FURB (2010) e graduado em História pela Fundação Universidade Regional de Blumenau FURB (2006). Advogado com a OAB/SC 31.986. Docente e pesquisador dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Sociedade (Coordenador) e Profissional em Educação Básica da Universidade Alto Vale do Rio do Peixe – UNIARP. Editor da Revista Ponto de Vista Jurídico – UNIARP. E-mail: levi@uniarp.edu.br. https://orcid.org/0000-0002-9974-6325. O autor agradece ao Fundação de Âmparo à Pesquisa e Inovação de Santa Catarina através do edital 15/2021, pelo apoio financeiro. [↑](#footnote-ref-3)
3. Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, são garantidos pela Constituição do Império, pela maneira seguinte. XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indemnizado do valor dela. A Lei marcará os casos, em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indemnização. [↑](#footnote-ref-4)
4. Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, são garantidos pela Constituição do Império, pela maneira seguinte: II. Nenhuma Lei será estabelecida sem utilidade pública. [↑](#footnote-ref-5)
5. Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: XVII. É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante previa e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção interna, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior. [↑](#footnote-ref-6)
6. Art. 122. A Constituição assegura: XIV: o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia, ou a hipótese prevista no § 2º do art. 166. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício. [↑](#footnote-ref-7)
7. Art. 157. A ordem econômica tem por fim, realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: III função social da propriedade. [↑](#footnote-ref-8)
8. 14 DALLARI, Adilson Abreu e FIGUEIRERO, Lucia Valle. Temas de Direito Urbanístico-2. Revista dos Tribunais LTDA., 1991., p. 120. [↑](#footnote-ref-9)
9. Lei Complementar n.º 111 de 1º de fevereiro de 2011: Art. 5º O Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, é parte integrante do processo de planejamento do Município, orientando as ações dos agentes públicos e privados e determinando as prioridades para aplicação dos recursos orçamentários e investimentos. § 1º O Plano Diretor contém diretrizes e normas relativas a: I - política municipal de desenvolvimento sustentável; II - ordenamento territorial do Município; III - ordenação do uso e ocupação das áreas urbanas; IV - políticas públicas setoriais e seus programas; V - instituição e aplicação de instrumentos legais; VI - sistema municipal de planejamento e gestão; VII - da participação pública efetiva e continuada, através dos Conselhos Municipais, Conferências da Cidade, Audiências Públicas e da disponibilização ampla de informações qualificadas sobre a Cidade; e VIII - desenvolvimento urbano com base na política de planejamento e desenvolvimento sustentável. [↑](#footnote-ref-10)
10. HÜLSE, Levi. A contribuição do associativismo para a sustentabilidade ambiental, econômica e social: análise da experiência brasileira e estrangeira. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) –Universidade do Vale do Itajaí. Itajaí, 2018. [↑](#footnote-ref-11)
11. HÜLSE, Levi. Sustentabilidade nas fundações privadas, associações e cooperativas: A contribuição das fundações privadas, associações e cooperativas para a sustentabilidade ambiental, econômica e social: análise da experiência brasileira e estrangeira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. [↑](#footnote-ref-12)
12. ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. In. Direito à Moradia e Segurança na Posse no Estatuto da Cidade: Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão. 2ª triagem, Editora: Fórum, 2006. P. 57 [↑](#footnote-ref-13)
13. Área/Zona Especial de Interesse Social é um instrumento de regularização fundiária que flexibiliza os parâmetros urbanísticos quanto ao uso, a partir das características locais, adequando o assentamento à legislação urbanística. Já o termo “interesse social” é utilizado para se referir a assentamentos onde as condições socioeconômicas e culturais dos moradores necessitam das políticas públicas do Estado para que tenham acesso a serviços básicos e aos direitos garantidos pela Constituição. [↑](#footnote-ref-14)
14. CORREIA, Arícia Fernandes. Et al.. Rio de Janeiro: Uma Abordagem Dialógica Sobre o Território Fluminense, Editora da Universidade Do Estado do Rio de Janeiro, 2018., p.199 [↑](#footnote-ref-15)