**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS
PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO EM DIREITO AMBIENTAL**

**A PROBLEMÁTICA FUNDIÁRIA URBANA BRASILEIRA:
PERSPECTIVAS E DESAFIOS**

ANDRÉ WILLIAMS FORMIGA DA SILVA

SANTOS/SP

2021

ANDRÉ WILLIAMS FORMIGA DA SILVA

**A PROBLEMÁTICA FUNDIÁRIA URBANA BRASILEIRA:
PERSPECTIVAS E DESAFIOS**

Dissertação apresentada à Universidade Católica de Santos, como parte das exigências do Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Ambiental.

Orientador: Dr. Alcindo Fernandes Gonçalves.

SANTOS/SP

2021

[Dados Internacionais de Catalogação]
Departamento de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos

S586p Silva, André Williams Formiga da
A problemática fundiária urbana brasileira : perspectivas
e desafios / André Williams Formiga da Silva ; orientador
Alcindo Fernandes Gonçalves. -- 2021.
123 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Católica de
Santos, Programa de Pós-Graduação stricto sensu em
Direito Ambiental, 2021
Inclui bibliografia

1. Problema Fundiário Brasileiro. 2. Propriedade.
3. Função social da propriedade. 4. Direito à moradia.
5. Regularização fundiária urbana I.Gonçalves, Alcindo
- 1952. II. Título.

CDU: Ed. 1997 -- 34(043.3)

ANDRÉ WILLIAMS FORMIGA DA SILVA

**A PROBLEMÁTICA FUNDIÁRIA URBANA BRASILEIRA: PERSPECTIVAS E
DESAFIOS**

Dissertação apresentada à Universidade Católica de Santos, como parte das exigências do Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, para a obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Direito Ambiental.

Orientador: Dr. Alcindo Fernandes Gonçalves.

Santos/SP, 24 de junho de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alcindo Fernandes Gonçalves (Orientador)
Universidade Católica de Santos

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme
Universidade Católica de Santos

Prof. Dr. Jeronimo Siqueira Tybusch
Universidade Federal de Santa Maria

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, primeiramente, que sempre está a meu lado, protegendo-me de todos os males, guiando-me para o melhor caminho, auxiliando-me para tomar as melhores decisões e sendo misericordioso quando necessário.

Aos meus pais, pelo esforço incansável em proporcionar os melhores ambientes de educação e pela perseverança em nunca me deixarem desviar do caminho dos estudos.

Às minhas irmãs, pelo auxílio e parceria nesta trajetória da vida e em todas as outras.

A todos os professores que passaram por minha vida estudantil, contribuindo, cada qual à sua maneira, no conhecimento até aqui adquirido e na formação de minha personalidade.

Aos docentes da Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Católica de Santos-SP, em especial aos professores doutores Alcindo Fernandes Gonçalves, meu orientador, Edson Ricardo Saleme e José Marques Carriço, pelos ensinamentos, orientações e direcionamentos não só jurídicos, mas também de caráter pessoal.

Aos amigos do curso de mestrado e da vida, por servirem de apoio para as mais diversas situações, tristes e felizes, vivenciadas até aqui.

RESUMO

Este estudo tem por objeto analisar a problemática relativa à questão fundiária urbana brasileira, considerando sua evolução histórica e a conformação institucional atual, trazida pela Constituição Federal de 1988 e pelas leis que a regulamentam. Objetiva-se identificar a gênese do problema, percorrendo-o durante sua extensão temporal até o estágio corrente, constatando-se os desacertos sobrevindos, as soluções ofertadas pelo poder público e a predisposição destas para elucidar a questão. Nesse intento, primeiramente, demonstrou-se a evolução da propriedade e sua legislação, analisando-se as raízes históricas do tema, desde o sistema das Capitanias Hereditárias até a Lei de Terras de 1850. Em seguida, examinou-se a legislação urbana atinente à matéria, perquirindo-se a evolução da função social da propriedade no ordenamento jurídico, o direito à moradia e o direito à habitação, pela perspectiva constitucional e infraconstitucional, para, em seguida, ser investigada a ausência de políticas públicas que garantam seus exercícios efetivos. Nesse tópico, também se versou a respeito da política constitucional de desenvolvimento urbano, da função social da propriedade e da função social da cidade. Nesse contexto, prosseguiu-se na abordagem das legislações federais relativas à regularização fundiária, contemplando-se, em primeiro lugar, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) como primeira norma regulamentadora dos artigos 182 e 183 da Constituição; em segundo lugar, a análise da criação de institutos de regularização fundiária urbana por meio da Lei 11.977/2009; em terceiro lugar, discorreu-se sobre a Lei 13.465/2017 e ações diretas de inconstitucionalidade contra ela interpostas (ADIs 5.771, 5.787 e 5.883). Ao final, expõe-se a saída oferecida pelo ordenamento jurídico vigente para dirimir a problemática das irregularidades fundiárias urbanas, analisando suas implicações e controvérsias, para que se alcance um posicionamento que responda às hipóteses levantadas durante o trabalho em questão.

Palavras-chave: problema fundiário brasileiro; propriedade; função social da propriedade; direito à moradia; regularização fundiária urbana.

ABSTRACT

This paper aims to analyse the Brazilian urban land use issue, considering its historical evolution and the current institutional structure set by the Federal Constitution of 1988 and the laws that regulate it. The main objective is to identify the origin of the issue, considering its temporal extension until the current time, verifying the lapses that have arisen, the solutions offered by Public Authorities and their tendency to address the issue. The evolution of property and its legislation is demonstrated by analysing its historical roots from the Hereditary Captaincy system to the Land Law of 1850. Then, the urban legislation related to the matter is examined considering the evolution of the social function of property in the legal system, the right to housing and of habitation, from a constitutional and infra-constitutional perspective to support investigating the absence of public policies that would ensure effective implementation of these rights. This topic also addressed the constitutional policy of urban development, the social function of property and the social function of the city. In this context, the federal legislation related to land tenure regularization was studied considering the City Statute (Law No. 10.257 of 2001) as the first regulatory norm of articles 182 and 183 of the Constitution; then follows the analysis of the creation of institutes for urban land regularization provided by Law No. 11.977 of 2009; lastly are discussed Law No. 13.465 / 2017 and the Direct Actions of Unconstitutionality filed against it (ADIs No. 5.771, No. 5.787, and No. 5.883). At the end, this research exposes the solution offered by the current legal system to settle the problem of urban land irregularities. The implications and controversies of this solution is analysed to support answers to the research hypotheses herein presented.

Keywords: Brazilian land use issue; property; social function of property; right to housing; urban land regularization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. EVOLUÇÃO DA PROPRIEDADE E SUA LEGISLAÇÃO	14
1.1 Das capitâneas hereditárias à Lei de Terras de 1850	14
1.2 O Código Civil de 1916 e o tratamento da propriedade	23
1.3 O Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 1964) e a evolução da função social	31
2. DA LEGISLAÇÃO URBANA	44
2.1 A Constituição Federal e o direito à moradia	44
2.2 Ausência de políticas públicas em prol da habitabilidade	50
2.3 Constituição Federal: criação de capítulo sobre política de desenvolvimento urbano	53
2.4 Da função social da cidade e plano diretor: como pode auxiliar na boa distribuição territorial e função social da propriedade	57
3. DA LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	63
3.1 O Estatuto da Cidade como primeira norma regulamentadora dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal	63
3.2 A Lei 11.977/2009: institutos de regularização fundiária urbana	67
3.3 A Lei 13.465, de 2017. Solução de problemas fundiários	71
3.4 As ações diretas de inconstitucionalidade interpostas contra a Lei 13.465/2017	77
4. DA LEGISLAÇÃO SOBRE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA VIGENTE: ASPECTOS, PROCEDIMENTOS E MODALIDADES	83
4.1 O município e sua sistemática na catalogação de ocupações urbanas consolidadas	84
4.2 Possíveis empecilhos na regularização fundiária	90

4.3 Aspectos procedimentais da regularização fundiária	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
REFERÊNCIAS.....	110

INTRODUÇÃO

Há muito tempo, a “questão fundiária” é uma realidade debatida na doutrina, disputada na política e sofrida no campo. Depreende-se que, passados os anos, o Brasil ainda não evoluiu o suficiente para contornar o problema da má distribuição de terras.

Essa consideração não é fortuita, centrada apenas no que se vislumbra internamente. Certamente, um alemão poderia pensar que o País não é suficientemente evoluído para suas necessidades, mesmo que o ordenamento germânico possua regramentos e instituições mais robustas do que as dezenas de outros países. Isso refletiria sua opinião pessoal, mas seguramente não seria uma análise em perspectiva.

No caso brasileiro, a questão fundiária é de fato preocupante não somente por uma perspectiva endógena. A comparação com outros países, da América Latina inclusive, apenas confirma o que já se pode perceber de imediato. Com efeito, o Brasil pertence ao grupo de países mais desequilibrados no que tange ao acúmulo de riquezas. Por toda a extensão do território nacional, é possível perceber diversos pontos de desigualdade, como a distribuição de terras e renda, acesso à saúde e escolarização. Entretanto, a propriedade de bens imóveis rurais é que mais chama a atenção.

De modo genérico, a propriedade se coloca como uma relação estabelecida entre as coisas e os homens, tendo sofrido diferentes alterações, expansões e limitações, de acordo com o momento e contexto histórico-culturais. As primeiras discussões relacionadas ao conceito de propriedade estavam associadas ao corpo, como posse do ego ou da alma, possuindo ligações históricas com as questões de família e religião.

Posteriormente, o conceito de propriedade foi ressignificado, marcado na concepção de família monogâmica, que forneceu apoio histórico e filosófico para a regulação do direito individual de tomar posse da terra e dos meios de produção, que, com a divisão do trabalho e o capital, estabelecem os fundamentos da economia capitalista e do direito privado.

Nesse processo evolutivo, percebe-se que as concepções de propriedade sempre oscilam no tocante a seus aspectos público e privado. Da propriedade puramente coletiva existente na Antiguidade passou-se à propriedade individual absoluta do liberalismo. Posteriormente, outros movimentos tenderam à coletivização novamente.

A grande questão é matizar esses dois aspectos, balizando a necessidade do direito fundamental e pessoal à propriedade com outros direitos fundamentais de caráter coletivo. A propriedade tem uma tendência a considerar a existência de uma relação entre o possuidor e a posse, traduzindo um direito intermediário, e não um direito-fim, não configurando uma garantia em si mesma, apenas justificando-se como instrumento com intuito de viabilizar valores fundamentais, entre os quais sobressai o da dignidade da pessoa humana.

Contudo, a consideração dessa evolução da propriedade varia conforme as especificidades de cada nação. No Brasil, inicialmente, sequer havia a distinção entre o público e o privado no que tange à propriedade imóvel. Em outras palavras, o aspecto público era completamente pessoalizado, segundo interesses particulares.

Remonta-se à colonização portuguesa, por meio da qual todo o imenso território nacional foi dividido em poucas Capitanias Hereditárias. Apenas a consideração da discrepância entre a grande extensão de terras e o pequeno número proprietários já é suficiente para explicar a gênese do problema. No entanto, esse não é o único fator.

O modelo de colonização também importa bastante para entender o padrão institucional que a ele se seguiria. Muitos dos colonos que se tornaram grandes proprietários de terra não tinham nenhum apreço pela terra brasileira. A ideia inicial de Portugal era de uma colônia com características parecidas com as das Índias, e não uma colônia de plantação. Isso explica a construção de uma divisão fundiária baseada na exploração predatória acima de qualquer estima pela terra.

Importante considerar também a figura dos proprietários das capitanias: os donatários. Durante o período colonial, todo o poder deles emanava, seja econômico, seja administrativo. No âmbito administrativo, os donatários possuíam o monopólio da justiça em suas terras, podendo autorizar a fundação de vilas, realizar

a doação de sesmarias, alistar colonos para fins militares e inclusive instituir milícias sob seu comando, com o intuito de proteger a população da capitania.

O reflexo disso no Brasil atual é multifacetado. Em primeiro lugar, tem-se um sistema que vincula fortemente o poder econômico ao poder político. Nesse cenário, o Estado é uma emanção dos interesses particulares de uma elite economicamente poderosa, não um “contrato social” pautado pelo interesse coletivo. Em segundo lugar, o País nasceu com uma grande desigualdade, em que as elites políticas e econômicas se confundiam. Mesmo sem considerar o escravagismo, é possível perceber que existia, desde o início, uma amplitude muito elevada entre os donatários e todas as demais pessoas.

É fato que as instituições evoluíram muito desde as capitanias hereditárias, mas não se pode esquecer do peso dessas construções sociais. Numa observação bem simplista, mas verdadeira, pode-se considerar que hoje o latifúndio improdutivo é algo ilícito, enquanto naquela época não só era lícito, como também constituía a definição mesma da distribuição de terras no País.

É um progresso considerável, mas não suficiente. A simples alteração normativa não garante a modificação das estruturas sociais. Existe o problema da eficácia social da norma jurídica, que demanda mudanças mais profundas na cultura, na economia e nas relações sociais.

Noutro giro, para compreender a evolução do direito à propriedade, é importante considerar a evolução de direitos a ela relacionados. Afinal, a propriedade é mitigada por outros direitos individuais e coletivos.

Nesse contexto, podemos mencionar o direito à moradia. Atualmente, prevê a Constituição Federal que se trata de um direito fundamental. Todavia, no contexto de um país agrícola e escravagista, a moradia não era uma questão relevante, pois os trabalhadores integravam a responsabilidade do proprietário, que deveria fornecer alimentação e moradia, não havendo um fluxo de trabalhadores da zona rural para a zona urbana.

A questão haveria apenas de ser modificada a partir de meados do século XIX, por meio do processo de expansão urbana e da Lei de Terras de 1850, para evoluir ao longo do século XX por meio de outras legislações. Diante da instauração

da Lei de Terras, as propriedades ganharam outra característica, passando a ser registradas e adentrando na lógica de um incipiente mercado imobiliário urbano, marcado fortemente pela infraestrutura das cidades que estavam surgindo e crescendo, em decorrência de importação de mão de obra e da migração do meio rural.

A partir de meados do século XX, desenvolveu-se o instituto da função social da propriedade por meio da consideração de que a propriedade privada não deve ser compreendida como um direito pleno ou somente em sua perspectiva individual.

Diante do exposto, é interessante notar que os direitos que hoje a mitigam não foram coexistentes com a evolução histórica da propriedade. Para compreender a evolução da propriedade, o presente trabalho a analisa em paralelo com outros institutos, destacando-se o princípio da função social da propriedade.

No esforço de contribuir para a compreensão do instituto da propriedade e a regularização fundiária, este estudo é dividido em quatro grandes eixos de exposição.

O primeiro capítulo demonstra a evolução da propriedade e sua legislação. Primeiramente, analisam-se as raízes históricas do sistema das Capitanias Hereditárias até a Lei de Terras de 1850. Em seguida, é estudado o tratamento da propriedade no Código Civil de 1916. Por fim, passa-se à consideração da evolução da função social no âmbito do Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964).

A segunda parte, por sua vez, examina a legislação urbana referente à propriedade. O direito à moradia e o direito à habitação são contemplados pela perspectiva constitucional e infraconstitucional, para em seguida ser analisada a ausência de políticas públicas nesse sentido. Nesse tópico, também são abordadas a política constitucional de desenvolvimento urbano, a função social da propriedade e a função social da cidade.

O terceiro eixo trata da legislação federal sobre regularização fundiária urbana. Este estudo contempla, em primeiro lugar, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) como primeira norma regulamentadora dos artigos 182 e 183 da Constituição. Em segundo lugar, faz-se uma análise da criação de institutos de regularização fundiária urbana por meio da Lei 11.977/2009. Em terceiro lugar,

examinam-se a Lei 13.465/2017 e as ações diretas de inconstitucionalidade contra ela interpostas (ADIs 5.771, 5.787 e 5.883).

Ao final, a pesquisa examina a solução hodierna apresentada pelo ordenamento jurídico vigente para a resolução da irregularidade fundiária e seus problemas decorrentes, percorrendo suas implicações para a efetiva elucidação desse imbróglio.

O método hipotético-dedutivo serviu de direcionamento para que esta pesquisa verificasse a problemática atual que circunda a proposição exposta, permitindo a constituição das hipóteses que originaram as irregularidades fundiárias existentes no território brasileiro, percorrendo historicamente a cadeia de eventos e legislações, constatando-se as falhas ocorridas, as soluções oferecidas pelo poder público e a aptidão destas para elucidar a questão.

No que tange aos conceitos jurídicos investigados, as principais fontes utilizadas são as legislações, atuais e históricas, bem como obras doutrinárias. Em menor grau, a pesquisa valeu-se de análise jurisprudencial, no tocante às ações diretas de inconstitucionalidade acerca do objeto do estudo. No tocante aos conceitos históricos, todas as fontes históricas adotadas são de caráter secundário, ou seja, não contemplam fontes primárias (documentos), mas análises realizadas em obras de historiadores, sociólogos e juristas.

Por conseguinte, intenta-se por meio deste trabalho contribuir para que a complexidade da problemática seja evidenciada e enfrentada com a importância que lhe é devida, visando a uma solução efetiva e concreta da questão, para que seja proporcionada uma melhora na qualidade de vida da população residente em áreas irregulares, oportunizando o incremento de serviços públicos básicos, a recuperação ambiental e urbana das áreas atingidas e suas adjacências.

1 EVOLUÇÃO DA PROPRIEDADE E SUA LEGISLAÇÃO

O Brasil pertence ao grupo de países mais desequilibrados no que tange ao acúmulo de bens da população e por toda a sua extensão é possível perceber diversos pontos de desigualdade social, como a distribuição de terras e renda, acesso à saúde e escolarização.

Percebe-se que muitos desses problemas não são recentes, muito pelo contrário, eles têm assumido protagonismo desde o processo de colonização, principalmente os relacionados à concentração de terras (ALCANTARA FILHO; FONTES, 2009).

A função deste capítulo é abordar a evolução da “questão fundiária” no Brasil a partir de suas instituições agrárias, desde o sistema das capitanias hereditárias, vigente no período colonial, até os sistemas existentes no século XX. O sistema atual, porém, será objeto de capítulo autônomo.

1.1 Das capitanias hereditárias à Lei de Terras de 1850

A colonização do território brasileiro está intimamente ligada às questões que permeavam a Europa nos séculos XV e XVI. Enquanto vários povos europeus travaram conflitos internos, muitos dos quais decorrentes das questões de unificação, Portugal já havia consolidado tal feito há muitos anos e esse fator pode ser apontado como impulsor do pioneirismo na expansão marítima, sendo reforçado pela sua vantajosa localização geográfica que favorecia o comércio marítimo e o desenvolvimento de tecnologias náuticas (SANTOS; PEREIRA, 2018).

Para Portugal, o projeto das grandes navegações era interessante pelo fato de ir ao encontro do interesse da grande maioria dos portugueses. Os comerciantes se apegam ao potencial crescimento do mercado, a monarquia enxergava uma possibilidade de alavancar a renda dos cofres públicos e a Igreja via uma expansão e fortalecimento de sua instituição arrendando fiéis (SANTOS; PEREIRA, 2018).

O ano de 1500 foi a época de ouro da expansão marítima portuguesa e resultou na descoberta de novas terras, o Brasil. *A priori*, não existiu um desejo dos portugueses de estabelecer uma colônia de fato, o que pode ser explicado pela falta

de clareza de quão rentável essa nova colônia poderia vir a ser. Durante o período pré-colonial (1500-1535), Portugal teve que conviver com constantes temores de possíveis ocupações do território por outras nações, o que levou ao estabelecimento efetivo do processo de colonização do território brasileiro (SANTOS; PEREIRA, 2018).

Apesar das inúmeras ameaças ao novo território, o Brasil tem em sua formação uma imensa miscigenação, sendo parte dela explicada pela livre circulação de estrangeiros na colônia, bastava que estes fossem de fé ou católicos. Para ser admitido como um colono no século XVI, a exigência era a de que se tratasse de um cristão, que exercesse a fé católica, podendo assim adquirir sesmarias e se estabelecer no país (FREYRE, 2003).

Entre os anos de 1530-1533, uma expedição liderada por Martim Afonso de Sousa representou a passagem entre o velho e o novo período. Seu objetivo era realizar um patrulhamento da costa, estabelecer uma colônia por meio de concessão não hereditária das terras aos povoadores que vinham com ele, além de explorar a terra, uma vez que havia uma necessidade de que ela fosse efetivamente ocupada (FAUSTO, 1996).

Muitos dos colonos que se tornaram grandes proprietários de terra no Brasil não tinham nenhum amor ou gosto pela sua cultura. No Brasil, o ruralismo não foi algo espontâneo, e sim legitimado em decorrência das circunstâncias; a ideia inicial de Portugal era de uma colônia com características parecidas com as das Índias, e não uma colônia de plantação. Enquanto as Índias possuíam uma riqueza acumulada por suas tradições e intenso comércio, a terra nova tinha uma população de indígenas que ainda viviam na idade da pedra polida (FREYRE, 2003).

Nota-se que no Brasil realizava-se um aproveitamento aleatório dos produtos em cada uma de suas fases, e não havia uma preocupação em firmar uma economia orgânica e sólida, era uma simples questão de aproveitar e esgotar o momento, assim como ocorreu com o açúcar, ouro e depois o café. A exploração acontece desordenadamente, levando a uma instabilidade (PRADO JÚNIOR, 1961).

O grande trunfo econômico do País era baseado na propriedade de monocultura que funcionava à base de mão de obra escrava. O protagonismo econômico era exercido pela exploração agrícola em larga escala, em detrimento da

exploração mais familiar. O grande latifúndio e a monocultura são traços que possuem uma mesma gênese. O objetivo é produzir determinado produto que propicie uma alta rentabilidade. Logo, todos os esforços são em prol desse cultivo; além disso, a mão de obra utilizada não possui muito conhecimento técnico, então é vantajosa a não inserção de outros cultivos simultaneamente (PRADO JÚNIOR, 1961).

A formação das capitâneas hereditárias ocorreu a partir de 1534, quando o Rei D. João III captou a necessidade de colonizar as terras, a fim de explorá-las e povoá-las com maior efetividade. Desse modo, o Brasil foi dividido em quinze lotes, por várias linhas paralelas ao equador, que iniciavam no litoral e terminavam no meridiano de Tordesilhas, que foram entregues a capitães donatários, que constituíam um grupo bastante diverso composto por pequenos nobres, comerciantes e burocratas que tinham alguma ligação com a monarquia. Instauravam-se assim doze capitâneas, que era um meio de realizar a administração do território colonial (SANTOS; PEREIRA, 2018; FAUSTO, 1996).

Após a instalação das capitâneas, era necessário realizar o processo de povoamento. Entretanto, encontrar pessoas dispostas a abrir mão de tudo o que conheciam e se aventurar em direção a um local totalmente novo não era algo tão fácil. Dessarte, o governo português se viu obrigado a interferir, trabalhando para traçar planos que incentivassem as pessoas a virem para a nova colônia. Entre as medidas traçadas, uma delas era obrigar a vinda para a colônia como mecanismo de pena para indivíduos que cometeram crimes contra a igreja, delitos sexuais e furtos. Além desses, vieram os nobres que haviam empobrecido, pois enxergaram na colônia uma oportunidade de se reerguer, pequenos burgueses e os cristãos fugidos das perseguições religiosas (COSTA, 1998).

As partes de terras eram recebidas por documentos (carta de doação e carta foral), em que o rei outorgava os poderes aos donatários para que estes pudessem ali estabelecer sua capitania. Ao ser nomeado donatário, este deveria realizar investimentos nas terras com o objetivo de explorá-las, além de pagar tributos sobre tudo o que era produzido na capitania (SANTOS; PEREIRA, 2018; FAUSTO, 1996).

Fernão de Noronha recebeu do Rei D. João III a primeira capitania do Brasil (Ilha de São João), onde atualmente se localiza Fernando de Noronha. Entre os

donatários não havia integrantes da alta nobreza, pois os negócios com a Índia eram mais atrativos nessa época. Após receber uma capitania, o donatário se tornava possuidor, porém não proprietário da terra, não sendo permitido a ele vender ou mesmo dividir a capitania, ficando a cargo apenas do rei o direito de modificá-la ou mesmo de extingui-la (FAUSTO, 1996). Ao iniciar o processo de colonização, ficou claro seu cunho explorador, porém superar esse hábito e poder firmar uma economia de cultivo da terra só poderia ocorrer se a Coroa portuguesa desse autonomia aos donatários (SANTOS; PEREIRA, 2018).

Os donatários possuíam tanto poderes econômicos quanto administrativos. No âmbito administrativo, eles detinham o monopólio da justiça, podendo autorizar a fundação de vilas, realizar a doação de sesmarias, alistar colonos para fins militares e, inclusive, instituir milícias sob seu comando, com o intuito de proteger a população da capitania. Além disso, a carta de doação permitia as sesmarias para melhor povoar e explorar a terra (FAUSTO, 1996; SANTOS; PEREIRA, 2018).

As sesmarias eram porções de terra doadas a um sesmeiro, que deveria cultivá-las em um prazo de cinco anos e pagar o devido tributo à Coroa. Havia sesmarias com extensões gigantes e limites mal definidos, entre elas a de Brás Cubas, cujo tamanho abrangia parte dos municípios de Santos, Cubatão e São Bernardo (FAUSTO, 1996).

A fim de conservar maior poder sobre as capitanias, o rei manteve um estanco das drogas e especiarias e ainda nomeou inúmeros funcionários para garantir os recolhimentos dos tributos da Coroa. Com exceção das capitanias de Pernambuco e São Vicente, todas as outras não prosperaram, pelos mais diversos motivos. Então, as capitanias acabaram sendo retomadas pela Coroa, por meio de compra, permanecendo como uma unidade administrativa, porém com outra particularidade, pois agora pertenciam ao Estado (FAUSTO, 1996).

As capitanias hereditárias devem ser concebidas como um complexo responsável por permitir um ordenamento social que teve início durante o Brasil Colônia e que perdura durante toda a história do País. Trazendo as raízes do método de administração português e modificando-o conforme a realidade colonial, os donatários em grande parte se tornaram a elite dessa nova sociedade em processo de construção (SANTOS; PEREIRA, 2018).

A distribuição das sesmarias ocorreu de maneira descoordenada, o que fez com que as propriedades não tivessem um padrão com relação ao tamanho e, além disso, havia mais de uma doação a um mesmo indivíduo, logo, em 1822, não havia mais terras a serem distribuídas (FAORO, 2001).

A grande propriedade tomava o País, contendo a dependência e o bloqueio de ascensão do agricultor que não era proprietário. A sesmaria, embora devesse, não servia ao propósito do cultivo e do aproveitamento, todavia era usada para fixar um status do senhor de terras. O desfecho do regime das sesmarias já estava decretado mesmo antes da Resolução de 17 de julho de 1822, entretanto o esgotamento dos bens a distribuir encerra um período histórico. A partir desse momento, a terra passa a ser adquirida por compra, herança, doação e, principalmente, pela ocupação (FAORO, 2001).

Assim que ocorreu a independência, tornou-se imprescindível a definição política sobre as terras no País. Dessarte, em 17 de julho de 1822, D. Pedro I, o príncipe regente, assinou uma resolução que determinou a suspensão das concessões de sesmarias no País. Por conseguinte, iniciaram-se diversas discussões sobre como manejar essa política de terras do Império brasileiro (ALMEIDA, 2015).

No ano de 1822, José Bonifácio argumenta que as sesmarias concedidas e não cultivadas necessitavam ser devolvidas ao patrimônio nacional, deixando meia légua quadrada de terra ao sesmeiro, que deveria se comprometer a plantá-la. Pleiteava-se também uma regularização das posses, que estivesse aliada a uma obrigação de cultivo, podendo incorrer em perda, caso o proprietário não atendesse à exigência no prazo determinado. O projeto de José Bonifácio tinha o intuito de conceder as terras devolutas aos colonos pobres, índios, mulatos e negros forros. Contudo, em decorrência da crise provocada pelo fechamento da Assembleia Constituinte em 1823, Bonifácio foi exilado e se afastou da vida política (ALMEIDA, 2015).

Numa segunda tentativa de discutir a questão da terra, o padre Diogo Feijó, em 1929, apresentou um projeto que visava estimular a imigração de homens livres, a fim de que estes pudessem trabalhar na lavoura e, assim, tentar impedir o avanço da concentração fundiária capitaneada pelos sesmeiros e grandes posseiros, que

possuíam grandes extensões territoriais, porém não as cultivavam. A ideia de Feijó sobre condicionar à produtividade a posse corrobora o projeto de Bonifácio. O projeto do padre trazia uma normatização para as sesmarias antigas, que deveriam ter sido doadas há mais de dez anos e os proprietários deveriam lavrá-las, e, caso não o fizessem, deveriam vendê-las em um prazo de cinco anos. Se em 1823 a crise e o exílio tiraram o projeto de José Bonifácio de pauta, o que ocorreu com Feijó foi um protagonismo, tendo sido eleito regente único em 1835, com um governo marcado por rebeliões, o que acabou deixando a questão da terra ofuscada (ALMEIDA, 2015).

Em 1842, o Governo Imperial fez uma solicitação à Seção dos Negócios do Império de uma proposta de reformulação das Concessões de Sesmarias e Colonização, com o intuito de fazê-la vigorar como lei no País. O Conselho de Estado Pleno exercia a função de mediar questões entre o Imperador e os governos das Províncias, tentando resolver conflitos que pudessem ameaçar o desenvolvimento do País. Assim, no dia 1.º de setembro de 1842, foi incluída na Ata de reunião do Conselho de Estado Pleno a aceitação da ordenação do Governo Imperial para analisar a legislação das Sesmarias e Colonização estrangeira (PODELESKI, 2009).

Em 29 de setembro de 1842, ocorreu uma nova reunião dos Conselheiros, para que esses dessem andamento às discussões anteriores, e uma das propostas apresentadas versava sobre a criação de um imposto territorial, em que os inadimplentes teriam suas terras devolvidas para Coroa, caso não quitassem sua dívida em até três anos. Em nova reunião, realizada em 10 de novembro do mesmo ano, surgiu uma nova proposta sobre os impostos, os quais deveriam ser cobrados ou isentados, referentes às embarcações que viessem com estrangeiros. Foram realizadas várias negociações para se obterem alterações no projeto jurídico que vigorava (PODELESKI, 2009).

Enquanto não havia uma regulamentação de terras, o período de transição ficou conhecido como “Império de posses” ou “fase áurea do posseiro”, pois, como não existia nenhuma normatização para a aquisição de terras, a posse constituía a única maneira de adquirir propriedade. Conseqüentemente, ocorreu uma expansão significativa na quantidade de posseiros e das grandes propriedades, além de ter sido o marco inicial das oligarquias rurais (JONES, 1997).

A Concessão de Sesmarias e Colonização teve sua juridicidade mediante reconhecimento da posse das terras que ainda não possuíam um registro oficial que as validasse. Essa comprovação se valeu da existência de cultivo na propriedade em questão, pois aquelas ociosas deveriam ser devolvidas ao Estado (PODELESKI, 2009). Esse projeto foi apresentado e aprovado no ano de 1843, contudo ele não foi aplicado, ficando guardado por muitos anos até servir como base para a elaboração da Lei 601, com o retorno do Partido Conservador ao poder em 1848 (ALMEIDA, 2015).

A sesmaria e a posse concentraram-se na ocupação; primeiramente, ocorreram como uma forma de coerção do agricultor humilde nos latifúndios e, posteriormente, como o processo de organizar um latifúndio. A exigência necessária ao reconhecimento da posse era a cultura, porém o posseiro, a datar de seu lavrado, ampliava sua propriedade até onde não houvesse a resistência de outrem impedindo-o de alastrar sua posse. A ideia de obter uma grande propriedade era um propósito que habitava a imaginação e trazia prestígio social (FAORO, 2001).

Expulsar os posseiros estava fora de cogitação, uma vez que poderia levar a uma revolução social, com a qual o dono da sesmaria não teria condições de arcar. Portanto, a única alternativa viável seria reconhecer essa ocupação como uma extensão reduzida à de uma sesmaria com fins de cultura ou criação. Ademais, a legislação expressava claramente que quem ocupasse terras via posse seria despejado, além de ser multado e, a depender do caso, poderia culminar em uma prisão. As posses já existentes seriam devidamente reconhecidas caso estivessem sendo cultivadas ou servindo de moradia habitual, todavia elas deveriam ser legalizadas e demarcadas em um prazo predeterminado, o que gerava certos custos com os quais o simples posseiro não conseguia arcar. Tal fato dificultava o estabelecimento do pequeno proprietário de terra (FAORO, 2001; JAHNEL, 1987).

A Lei 601, de 18 de setembro de 1850, que ficou conhecida como Lei de Terras, foi o meio pelo qual procurou-se normatizar a questão fundiária no Brasil Império. Essa lei estabeleceu que o único modo de obter acesso às terras devolutas seria mediante compra ao Estado, todavia mantendo como válidas as antigas sesmarias. Essa regra não se aplicou às terras situadas nas fronteiras, onde seria permitida a doação por parte do Estado. Fixava ainda um prazo em que os proprietários deveriam demarcar e registrar suas terras, a fim de garantir os títulos

de sua propriedade, pois sem eles não poderiam vendê-las ou hipotecá-las posteriormente. Na lei, também houve a definição de sanções para indivíduos que indevidamente tomassem posse de terras públicas ou privadas. A demarcação de terras de utilização pública ficaria a cargo do Estado (ALMEIDA, 2015).

A partir do século XIX, a economia brasileira começou a ser impulsionada pela cafeicultura, gerando uma crescente demanda de mão de obra para as lavouras. Alguns fazendeiros viram nos imigrantes a possibilidade de encontrar a força de trabalho de que necessitavam (JAHNEL, 1987).

O Brasil era um país independente, contudo ainda contava com mão de obra escrava, o que constituía uma contradição, tendo em vista que a maioria dos países já havia abolido tal prática, e seu reconhecimento perante a Inglaterra só ocorreu mediante a cessação do tráfico negreiro, fato que impôs a necessidade de substituir a força de trabalho escrava. Ademais, a Lei de Terras se ocupou de outra preocupação consonante, que residia em encontrar maneiras de importar colonos livres a fim de substituir a mão de obra escrava no campo, pois recentemente havia sido aprovada a Lei Eusébio de Queiroz, responsável por acabar com o tráfico de escravos no Brasil, destituindo a principal fonte de força de trabalho das fazendas (ALMEIDA, 2015; JAHNEL, 1987).

A Lei de 1850 ainda trazia a possibilidade de estimular a colonização por meio de aquisição de terra para cultivo com o imigrante. Nesse aspecto, a legislação territorial manteve, por meio da concessão, a essência da sesmaria, que imputava ao Estado o propósito do povoamento produtivo, no qual a propriedade ficava comprometida com um objetivo, contudo essa finalidade não foi cumprida (LIMA, 1954).

A implantação dos processos de sesmaria (vigente até 1822), posse (até 1850) e venda e concessão (após 1850) demonstrou as dificuldades no curso da economia local. Tendo em vista a característica agrícola da nação, a administração da terra compôs a gênese da expansão econômica, porém não exclusiva e dependente da exportação, que constituía o núcleo diligente na colônia e no Império. Enquanto a cana-de-açúcar, a mineração e grande parte da pecuária se desenvolviam sobre a sesmaria, o café apresentava outras características, obtendo expansão nas proximidades da capital do império e alcançando uma valorização no

valor de exportação, ultrapassando o açúcar e seguindo em ascendente valorização comercial (FAORO, 2001).

A repentina valorização do café levou várias pessoas a adentrar em terras quase inexploradas, o que gerou atritos com os velhos proprietários, que usaram de recursos judiciais e administrativos para protegerem sua propriedade. Desse embate, os senhores das sesmarias saíram vitoriosos, definindo a cultura do café como algo dos grandes proprietários e impedindo a cultura dos pequenos produtores (FAORO, 2001).

A Lei de 1850 foi criada para proteger o posseiro, após uma vitoriosa reação do latifúndio, sem legitimar a silenciosa revolução que ocorria nos extremos. Afinal, em um país em que não havia trabalho escravo, a terra tinha que ser rendida para que servisse como um instrumento de dominação. A partir de então, todas as terras nacionais consideradas devolutas deveriam ser adquiridas por meio da compra (FAORO, 2001; JAHNEL, 1987).

No entanto, essa legislação se mostrou tardia, porquanto os pequenos posseiros não conseguiam manter por muito tempo uma luta com os grandes proprietários com poder econômico e social, muitos deles tendo relações estreitas com a capital (FAORO, 2001).

No início de 1850, estavam registradas cerca de oitenta e duas fazendas, que se concentravam na parte mais produtiva de Vassouras, sendo estas pertencentes a um pequeno número de famílias, cujo intuito era tornar os latifúndios cada vez maiores. A Lei de 1850 não conseguiu suprir, por meio da pequena propriedade, o rumo expansionista do latifúndio (FAORO, 2001).

A Lei de Terras 1850 marcou o início do processo de mercantilização da terra, alavancando o capitalismo na agricultura. Em vários países desenvolvidos, o setor de agropecuária é uma atividade majoritariamente familiar; em contrapartida, no Brasil, ela assume um caráter patronal, que tem como raiz o desprezo e a intolerância das elites por essa agricultura familiar. Em decorrência da excessiva concentração fundiária, fato que inclusive é característica da economia agrária brasileira, a terra é utilizada e beneficia apenas uma parcela ínfima da população. Além disso, os grandes proprietários ainda são agraciados com a vantagem de ocupar terras mais favoráveis e produtivas (CARVALHO, 2010).

Nas capitanias, os senhores de engenho brasileiros e os lavradores livres fundaram novas classes sociais, e eles eram considerados a mola da riqueza real, o poder da colônia que se fortaleceria fazendo uso da principal atividade econômica colonial, que na época foi o açúcar. Nos domínios rurais, a autoridade do proprietário de terra era soberana, tudo se fazia conforme sua vontade e seu *status* era garantido de acordo com a quantidade de escravos e engenhos. O engenho constituía um organismo integral e, na maioria das vezes, autônomo, como se este fosse o centro de uma vila; tudo o que era necessário para o engenho e para as necessidades diárias dos indivíduos que ali estavam era passível de ser encontrado nos arredores. Sua estrutura era semelhante à organização de família segundo as normas clássicas romanas, que prevalecia como cerne da comunidade (HOLANDA, 1995; CAMPANTE, 2003).

1.2 O Código Civil de 1916 e o tratamento da propriedade

O direito à moradia é um direito fundamental, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, assim como na Constituição Federal, estando fortemente vinculado à questão habitacional. Anteriormente à Lei de Terras de 1850, o poder público era alheio a essa questão, tendo em vista que a propriedade não havia adquirido *status* de mercadoria e o processo de urbanização ainda estava ocorrendo de maneira mais lenta, sendo um país majoritariamente agrícola e escravista (COROMINAS; CARRIÇO, 2016).

Desse modo, a moradia não era uma questão relevante, pois a mão de obra escrava era responsabilidade do proprietário, que deveria fornecer alimentação e moradia, não havendo um fluxo de trabalhadores da zona rural para a zona urbana. Com a instauração da Lei de Terras, as propriedades ganharam outra característica, passando a ser registradas e adentrando a lógica de um incipiente mercado imobiliário urbano, marcado fortemente pela infraestrutura das cidades que estavam surgindo e crescendo em decorrência de importação de mão de obra e pela migração do meio rural (COROMINAS; CARRIÇO, 2016).

A partir da metade do século XIX, notavam-se as precárias condições de moradia dos trabalhadores que chegavam às áreas urbanas e não possuíam conjunturas econômicas de adquirir uma propriedade. Diante desse cenário, ocorreu

um crescimento dos cortiços, o que contribuiu para recorrentes questões de saúde, pois tratava-se de um local com alta concentração de pessoas e marcado por péssimas condições de higiene. Em consequência dessas situações, que poderiam atrapalhar a economia, a questão passou a ser encarada pelo poder público como sua responsabilidade, o qual, como primeira atitude, realizou uma higienização dos centros urbanos (COROMINAS; CARRIÇO, 2016).

Com a expansão do território urbano, muitas pessoas saíram do campo, porém a cidade ainda era bastante dependente dos domínios agrários, verificando-se a inexistência de uma burguesia urbana independente. Portanto, esta era constituída da mesma gênese dos senhores rurais, muitas vezes formada por seus filhos que expressavam necessidade de alguma mudança intelectual e iam para as cidades a fim de estudarem e, *a posteriori*, pleitearem altos cargos públicos. Ainda que a cidade apresentasse um crescimento, ela era suscetível aos domínios rurais, o que, em parte, se perpetua (HOLANDA, 1995).

Em decorrência dessa necessidade de organizar a sociedade e seus direitos, surge o Código Civil, instituído pela Lei 3.071, de 1.º de janeiro de 1916, conhecido como Código Beviláqua, começou a vigorar a partir de janeiro de 1917 e se manteve válido até janeiro de 2002. É composto por 2.046 artigos, separados em dois blocos maiores chamados de Parte Geral e Parte Especial. A Parte Geral possui três livros assim intitulados: Das pessoas, Dos bens e Dos fatos jurídicos; a Parte Especial contém quatro livros: Do direito de família, Do direito das coisas, Do direito das obrigações e Do direito das sucessões (JUNQUEIRA, 2015).

Antes da vigência do Código Civil em 1917, imperava uma extensa confusão no que tange ao direito privado brasileiro, com uma desenfreada tentativa de aplicação de legislações vigentes em outros países, mas que não se adequavam à realidade brasileira. Entretanto, o projeto de compilar regras relativas à convivência civil, à propriedade, às relações de família e sucessão, aos contratos e aos diferentes modos de incapacidade e exercício de direitos, não foi idealizado pelos juristas republicanos (JUNQUEIRA, 2015).

O mandado para que houvesse a formulação de um Código Civil surgiu no artigo 179 da Constituição de 1824, que elencou sobre a necessidade de organizar um Código Civil e Criminal pautado pela justiça e equidade. Contudo, essa exigência

não foi considerada algo a ser atendido de imediato, tendo sido debatida de fato apenas em 1855, quando o juriconsulto Augusto Teixeira de Freitas ficou encarregado de elaborar o projeto de um Código Civil. Ele foi um advogado formado pela Faculdade de Direito do Recife e era considerado um dos mais brilhantes juristas da época (JUNQUEIRA, 2015).

Tendo sido fortemente influenciado pelo iluminismo português e pela tese de que a criação e o direito escrito representam fontes mais autorizadas a regular a vida civil, após quatro anos ininterruptos de trabalho, produziu a Consolidação das Leis Civis do Império. O compêndio se tornou, em 1862, o esboço do Código Civil, com mais de 4.900 artigos, tendo sido inspirado pelo Código Napoleão de 1804. Ainda que tenha sido reputado completo e com uma capacidade de legislar sobre as diferentes áreas do direito privado brasileiro, foi alvo de inúmeras críticas quando apresentado a uma comissão de avaliação. O projeto foi considerado alheio à realidade do País, em alguns aspectos, além de ser acusado de não levar em conta condutas consolidadas na formação social da população brasileira (JUNQUEIRA, 2015).

Na segunda metade do século XIX, o trabalho realizado por Teixeira de Freitas foi de grande valia como fonte de consulta doutrinária e exegética, muitas vezes sendo o único recurso pelo qual se poderiam esclarecer questões mais obscuras que rondavam o edifício legal do Império brasileiro. Ademais, esse documento serviu como orientação para os Códigos Civis dos países vizinhos (JUNQUEIRA, 2015).

Depois desse episódio, advieram outros dois projetos de Código Civil no Brasil, nos anos de 1881 e 1890 respectivamente. O primeiro surgiu em decorrência de uma solicitação do Império e foi apresentado por Felício dos Santos, que defendia a realização de um compêndio com uma característica mais objetiva e geral, que pudesse ser rapidamente aplicada, sem contestações ou polêmicas. O projeto de 1890, no período republicano, foi redigido por Coelho Rodrigues. Todavia, nenhum deles foi levado à Câmara (JUNQUEIRA, 2015). Antes da indicação de Clóvis Beviláqua, houve outros juristas interessados em desenvolver o projeto do Código Civil, entre eles, Visconde de Seabra, que foi o responsável pelo Código Civil português (TOMASEVICIUS FILHO, 2016).

Em 1899, no governo de Campos Sales, emergiu a necessidade de um compilado que fosse coerente e pudesse substituir as confusas leis civis vigentes na época. O então Presidente solicitou que o Ministro da Justiça, Epiácio Pessoa, decidisse pelo autor do texto. Dessa vez, o responsável por essa tarefa foi o jurista e professor Clóvis Beviláqua, que pertencia a um grupo com pensamentos bastante críticos para a época. Pessoa e Beviláqua eram colegas de sala, fato que influenciou sua escolha e que foi prontamente aceita (TOMASEVICIUS FILHO, 2016; SALGADO, 2019).

Clóvis Beviláqua admitia a importância do coletivo em detrimento do individual, e em sua obra, *Direito das obrigações*, ele aborda a função social do contrato como um recurso de conciliação de interesses e de pacificador de egoísmos. Entretanto, o Código Civil deveria conter as expectativas e os costumes atrelados à época, sendo fundamentado de acordo com o esperado (TOMASEVICIUS FILHO, 2016).

Com relação à estrutura, havia uma sugestão de que o Código se dividisse em uma parte geral e uma parte especial. Na parte geral, a legislação deveria ser única, abarcando os direitos comercial e civil. Contudo, a ideia inicial não foi totalmente acatada por Beviláqua, que manteve a divisão, mas não quis fazer a unificação dos referidos direitos (TOMASEVICIUS FILHO, 2016).

No ano de 1900, o projeto passou pelo crivo de uma comissão revisora, que deveria analisá-lo segundo parâmetros preestabelecidos, a fim de realizar a adequada consideração sobre o texto, e, para tanto, a comissão promoveu uma série de encontros, mais precisamente sessenta. Nesse cenário, o projeto foi enviado ao Congresso Nacional, em 17 de novembro de 1900, para passar por avaliação, inicialmente pela Câmara dos Deputados, a qual anteriormente havia solicitado inúmeros pareceres de diferentes locais, sugerindo emendas ao projeto. Houve várias críticas ao esboço, porém reconheciam a necessidade de solucionar a questão da falta de legislação civil, urgentemente. Após o recebimento dos pareceres, havia dez dias para emenda e, então, o projeto foi impresso a fim de iniciar as discussões, conforme previsto no regimento interno da Câmara (SALGADO, 2019).

Havia alguns deputados que defendiam que a criação de um Código Civil era algo totalmente desnecessário, que a sociedade deveria continuar se orientando de acordo com os costumes. Rui Barbosa foi o que mais se mostrou contrário ao texto de Beviláqua, argumentando que não havia motivação para um projeto feito às pressas, como este o fora. Além disso, existiam deputados que defendiam que o projeto deveria somente ser um compilado de leis já produzidas no País, inclusive as que já estavam defasadas em decorrência das mudanças sociais. Outra questão que gerou um forte embate se pautava pela religião, pois, enquanto Beviláqua defendia a laicização da legislação, havia deputados que achavam que o catolicismo deveria ser claramente expresso no documento (SALGADO, 2019).

Depois de realizadas as alterações pertinentes na Câmara dos Deputados, o próximo passo era o encaminhamento do documento ao Senado, em que foi instituída uma nova comissão para suceder a votação, ficando a cargo de Rui Barbosa a formulação de um parecer. No que tange à redação, é possível perceber a diferença entre o texto de Clóvis Beviláqua e os anteriores, que traziam uma escrita bastante detalhada, enquanto ele optou por um texto mais compacto, fato que serviu de pretexto para que Rui Barbosa se mostrasse contrário a essa escolha. Sem saber ao certo o motivo, Rui Barbosa demorou muito para concluir seu parecer e, quando finalmente o fez, em 1902, notou-se que seus acréscimos e correções versavam sobre a gramática e estética linguística do documento, tendo inclusive referido que o autor tinha uma falta de estilo. Portanto, o que era passível de uma discussão jurídica transformou-se em um imenso burburinho entre os intelectuais da época (JUNQUEIRA, 2015; SALGADO, 2019; TOMASEVICIUS FILHO, 2016).

Assim, a aprovação do Código Civil não ocorreu e então Beviláqua redigiu em defesa do Código Civil, que foi defendido por Carneiro Ribeiro, considerado um dos mais importantes e conceituados filólogos do início do século XX. Após o fim dessas polêmicas entre o autor e Rui Barbosa, o Código Civil foi aprovado (JUNQUEIRA, 2015).

Apenas em 1913 o projeto é retomado, em função da interferência do Presidente Hermes da Fonseca, que tinha elencado o Código como uma das ações de sua campanha. Dessarte, é nomeada uma nova comissão de análise na Câmara dos Deputados. Em 22 de julho do mesmo ano, o projeto avança ao Senado, sendo finalmente aprovado no último trimestre de 1915 (SALGADO, 2019).

Os três elementos fundamentais presentes no Código Civil eram a propriedade, a família e o contrato. No âmbito relativo à propriedade, o Código de 1916 reiterou a concepção contida no Código Napoleônico, ao concebê-la como direito natural e valor em si. Enquanto no Código francês, em decorrência de um processo de revolução, foram abolidos todos os direitos senhoriais que tiveram raízes no feudalismo, no Código brasileiro, vários dos privilégios de domínio permaneceram sem maiores alterações (JUNQUEIRA, 2015).

No que tange à posse, no Código Civil de Beviláqua houve modificações significativas, se comparado aos projetos de Código Civil anteriores. Beviláqua elegeu a teoria da posse de Jhering, que vinha sendo norteadora de outros códigos Civis modernos. Nessa teoria, a posse era compreendida como uma expressão da propriedade, não importando a condição de possuidor da coisa (SALGADO, 2019).

Na Parte Especial, estava inserido o Direito das Coisas, o qual, como medida importante, estabeleceu a obrigatoriedade de transcrição da escritura pública no registro imobiliário para que os indivíduos tivessem de fato direitos sobre os imóveis. Anteriormente, a aquisição e o exercício dos direitos reais sobre a propriedade seguiam a lógica do Direito Romano (TOMASEVICIUS FILHO, 2016).

Em sua seção destinada à propriedade, seja relativa à terra, seja aos outros tipos de propriedade possíveis, o Código Civil de 1916 aborda em seu artigo 524 que fica enfatizado ao proprietário a plenitude de seus direitos de lograr, usufruir e decidir sobre seus bens, desde que seus direitos elementares se achem reunidos nos do proprietário. Além disso, aquilo que for produzido pela terra em questão pertence ao proprietário, reforçando a visão individualista que coloca os responsáveis pela mão de obra como meros coadjuvantes do processo econômico, quando eles, na verdade, são os protagonistas (BRASIL, 1916).

Outro ponto importante do Código versa sobre os meios de aquisição de uma propriedade; são eles: I – Pela transcrição do título de transferência no registro do imóvel; II – Pela acessão; III – Pela usucapião; e IV – Pelo direito hereditário (BRASIL, 1916). A usucapião se fundamenta no fato de que um proprietário que negligencia sua posse renuncia ao direito de tê-la, pois, a partir do momento que ele não exerce a função social da propriedade, ele renuncia a ela. Essa forma de aquisição foi consolidada na legislação brasileira por meio do Código Civil de 1916 e

definida como o direito de posse construído em decorrência de uma permanência prolongada e pacífica em determinado local (MORAES; BILEGO; SILVA, 2020).

O Código Civil de 1916 foi orientado pelo pensamento liberal, que influenciou outras legislações do século XIX; essa forma de pensar foi modificada pela Constituição de 1988, que sofreu outras influências e teve seu pilar apoiado na proteção plena da pessoa humana. Enquanto o Código prezava por uma visão patrimonialista, trazendo o direito à propriedade como algo individualista, um direito subjetivo absoluto, a Constituição foi responsável por instaurar de vez a função social da propriedade (ALMEIDA, 2012).

O Código Beviláqua se fundamentava numa manutenção dos direitos burgueses, ressaltando o Estado liberal, que sustentava a segurança jurídica e a igualdade formal. No entanto, a dinamicidade da sociedade fez com que surgissem novas relações jurídicas, o que tornou essa postura do Estado inadequada, fazendo-se necessária a interferência do poder no âmbito social, assegurando a dignidade da pessoa humana e a igualdade material (ALMEIDA, 2012).

No ano de 2002, foi publicado um novo Código Civil, reformulado a partir do anterior. Na referida legislação, fica claro o caráter social da propriedade, ao passo que o novo texto traz em seu artigo 1.228, § 1.º, o direito de propriedade como pertencente às questões econômicas e sociais, caracterizando a função social da propriedade. Outra questão de extrema relevância alterada pela Lei se refere à usucapião; enquanto na Lei 3.071 ela só poderia ser requerida caso a pessoa possuísse o imóvel há vinte anos ininterruptos, na Lei 10.406 houve uma redução do tempo de permanência no imóvel, que passa a ser de quinze anos, sofrendo redução para dez anos, caso o possuidor houver estabelecido no imóvel sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo (BRASIL, 2003).

O Código Civil de 2002, de certa maneira, preservou a configuração predominantemente privada da propriedade, conservando a estrutura do Código de Beviláqua, de 1916, embora tenha sido realizada a inclusão do princípio da sociabilidade, que coloca o direito social acima do direito individual (SALEME; BONAVIDES, 2019).

Tanto no Código Civil brasileiro de 1916 como no de 2002, no primeiro artigo referente à propriedade, nota-se que existe uma dificuldade de definir o que é de fato a propriedade. Portanto, as disposições contidas nos artigos são centradas no direito do proprietário, estando a propriedade na condição de um objeto que o proprietário pode “usar, gozar e dispor”, além de ter o direito de reavê-la, caso tenha sido injustamente tomada (RICARTE *et al.*, 2014).

Logo, são necessárias quatro características para se compreender a propriedade como instituição jurídica: o direito de usar (*jus utendi*) que está relacionado ao fato de a coisa em questão poder ser utilizada de acordo com o desejo de quem detém tal direito; o direito de gozar (*jus fruendi*), que está ligado a poder usufruir as coisas que advêm do objeto em questão, nesse caso a propriedade; o direito de dispor (*jus abutendi*) assegura o direito à transferência dos bens sem estarem sujeitos a quaisquer ônus, encargos ou cláusula de inalienabilidade; e o direito de reaver a coisa (*rei vindicatio*), que tem o intuito de garantir a segurança da propriedade (RICARTE *et al.*, 2014).

Apesar de representar um avanço significativo, vale ressaltar que Clóvis Beviláqua teve uma postura eminentemente conservadora, tendo ficado clara sua intenção em codificar para uma sociedade patriarcal e sem nenhuma vivência da era industrial, legislando, em resumo, para um Brasil agrícola e patriarcal. Nota-se que a evolução jurídico-privada, pós-Código Civil de 1916, se deu de fato com leis especiais e cartas constitucionais, pois o Código brasileiro não sofreu alterações significativas quando passou por um crivo avaliativo. A necessidade de impor novos valores e abranger as significativas mudanças do Direito Civil foi suprida pelas diversas Constituições e pelas leis especiais editadas em sua vigência (VELLOSO, 2003).

O Código Beviláqua trazia, em essência, uma concepção individualista e retrógrada, que já estava em fase de decadência desde sua elaboração, postura que foi superada de maneira célere nos contextos político-jurídicos. Além disso, o Código, de certa forma, celebrava o direito privado, sendo, por vezes, colocado como uma Constituição do direito privado. O poder público não realizava interferências na esfera privada, logo, o Código Civil possuía esse papel de normalizar e concentrar as relações privadas (VELLOSO, 2003; TEPEDINO, 2006).

O processo de industrialização e os movimentos sociais crescentes no século XIX, intensificados pela Primeira Guerra Mundial, atingiram duramente o direito civil europeu, o que acabou refletindo no ordenamento brasileiro, ao passo que houve um momento em que era inevitável uma interferência estatal na economia, sendo necessária a elaboração de leis extras para abarcar as novas questões elencadas (TEPEDINO, 2006).

A publicação da Constituição de Weimar, que legitimava os direitos sociais e a função social da propriedade, consagrou-se como o marco histórico da socialidade, convergindo-se ao caráter absoluto da autonomia privada e do direito de propriedade, contemplados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789). Seguindo a recomendação da Constituição de Weimar, a Carta Política de 1934 admitiu, em um de seus artigos, a concepção social da propriedade e ratificou os direitos sociais, o que foi repetido nas Cartas de 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988 (VELLOSO, 2003).

Nesse contexto, embora o Código Civil de 1916 tenha sido elaborado na vigência da Constituição de 1891, sua validade foi mantida mesmo após as Constituições brasileiras de 1934, de 1937, de 1946, de 1967, de 1969 (Emenda Constitucional 1/1969). Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as normas do Código Civil de 1916, só conseguiriam se manter válidas, caso fossem concordantes com a Lei Maior, caracterizando-se uma transição da “Era dos Códigos” para a “Era das Constituições” (PRETTO; PRETTO, 2017).

1.3 O Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 1964) e a evolução da função social

As primeiras discussões relacionadas ao conceito de propriedade estavam associadas ao corpo, como posse do ego ou da alma. O homem vislumbra a ideia de propriedade em decorrência de uma não aceitação da mortalidade do ego, por meio do domínio de um corpo que é sabidamente mortal. O filósofo Clóvis Beviláqua faz uma explanação sobre o tema afirmando que o fenômeno de apropriação ocorre com o intuito de satisfazer uma necessidade momentânea e, quando este sofre intervenção da inteligência, acaba por adquirir uma estabilidade que, *a priori*, é precária, mas que com o decorrer do tempo ganha segurança e duração. Por conseguinte, originou-se na sociedade humana o fenômeno econômico-jurídico da

propriedade. A passagem da ideia de propriedade vinculada ao corpo para a propriedade das coisas também foi explicada pela teoria do trabalho, em que a posse do corpo legitima a posse daquilo que é produzido por ele (MENDES, 1994).

De modo genérico, a propriedade se coloca como uma relação estabelecida entre os objetos e os homens. O conceito de propriedade sofreu diferentes alterações, expansões e limitações, de acordo com o momento e o contexto histórico-culturais. Quando pensamos sobre a ideia de posse, normalmente ela se mostra na esfera individual (MENDES, 1994).

A instituição jurídica da propriedade possui ligações históricas com as questões de família e religião. Após o ano 2000 a.C., surgiram as características culturais gregas, que predominaram até o ano 146 a.C. Desde então, até o ano 476 d.C., o domínio passou a ser o da civilização romana, que vivenciou diferentes períodos políticos. Em meio a essas novas peculiaridades, as famílias, antes coletivizadas, foram se tornando mais individuais e se concentrando na figura do patriarca. A economia era baseada no que a propriedade provia, o que fez com que as terras adquirissem cada vez mais caráter privado. Todavia, existem vertentes históricas que afirmam que, na realidade, nas civilizações gregas e romanas a propriedade sempre foi colocada como um direito privado, embora os frutos dela fossem coletivos. A questão religiosa da propriedade reside no fato de que as famílias tinham lares e deuses próprios, os quais se limitavam àquela família e território (PIVA, 2019).

O conceito de propriedade foi ressignificado, marcado na concepção de família monogâmica, que forneceu apoio histórico e filosófico para a regulação do direito individual de tomar posse da terra e dos meios de produção, que, com a divisão do trabalho e o capital, estabeleciam os fundamentos da economia capitalista e do direito privado (BRAGA, 2009).

Com relação ao aspecto histórico da propriedade, a maior parte dos autores afirma que entre os povos primitivos não havia propriedade individual, pois esta surgiu quando o homem passou a associar sua personalidade a uma individualidade e, para isso, seria necessário o desenvolvimento de uma consciência do eu. Outro motivo pelo qual se acredita nessa alegação sustenta-se na essência coletiva das civilizações primitivas (MENDES, 1994).

A formação da consciência da propriedade se desenvolveu de maneira coletivizada com os agrupamentos humanos (grupos familiares, tribos, clãs), estando essencialmente vinculados a um aspecto religioso, pois em muitas culturas a terra era vista como sagrada, tendo ligação com as questões de fertilidade, colheita, regime de chuvas, além de ser o local de sepultamento dos mortos. Com a civilização romana e a lei das doze tábuas, o direito à propriedade passou por um processo de institucionalização, estabelecendo-se uma distinção entre propriedade privada e propriedade pública (RICARTE et al., 2014). Na gênese das civilizações ocidentais, a terra pertencia a toda a comunidade que ali habitava; posteriormente, na civilização romana, surgiu a ideia de propriedade mais individualista, com o fortalecimento do *pater* família (COULANGES, 2009). Friedrich Engels explana a mutação do conceito de propriedade na evolução da sociedade, que, com o decorrer do tempo, assume uma concepção privada. Consequentemente, estruturou-se a configuração de família monogâmica (BRAGA, 2009).

O filósofo iluminista John Locke, em duas de suas obras, destaca o direito à propriedade, vinculando o surgimento da sociedade civil à conservação do direito à propriedade, com o objetivo primordial da união dos homens em comunidade (BARBOSA, 2005), e defendendo que um governo que não garantisse esse direito à comunidade não deveria estar no poder. Além disso, Locke esboçou fundamentos da teoria do trabalho, que foram posteriormente aprimorados por Karl Marx (RICARTE et al., 2014).

Segundo Karl Marx e Friedrich Engels, as formas de propriedade estão intimamente relacionadas às diversas fases da divisão do trabalho, a qual vai propiciar o estabelecimento da propriedade privada. Logo, haveria necessidade de acabar com ela, uma vez que se tratava de um bem de produção e que somente pela administração do Estado haveria a possibilidade de reduzir a evidente desigualdade material que se fez válida por meio do Estado, proporcionando uma alienação da atividade social. Nota-se que a noção de propriedade foi variando de acordo com a legislação vigente e com as características socioculturais de cada época, o que levou a uma visão do fenômeno pelo viés social, ao passo que a concepção saiu do campo coletivo e adentrou a individualidade, expondo a propriedade como detentora de um cunho político, jurídico, econômico e ético na sociedade (RICARTE et al., 2014; PIVA, 2019).

Durante a Idade Média, a terra começou a ser utilizada como uma moeda de troca de favores, em que os nobres da época a usavam como forma de retribuir serviços prestados, fato esse que contribuiu significativamente para a formação de feudos. Com o passar do tempo, essa terra apresentou uma característica de hereditariedade pelos homens da família (COROMINAS; CARRIÇO, 2016).

No ano de 1789, com a Revolução Francesa, ocorreu a extinção da servidão e dos direitos feudais, que levou à caracterização mais individual da propriedade, uma vez que os burgueses se voltaram contra os privilégios que a igreja e os nobres detinham, reivindicando todos os direitos que lhes cabiam, entre eles o direito à propriedade. Nesse mesmo ano, houve a aprovação da “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, que tratava a propriedade como um direito fundamental e inviolável (COROMINAS; CARRIÇO, 2016).

No entanto, a propriedade privada não deve ser compreendida somente como um direito pleno; pelo contrário, seu sentido deve ser afastado da ideia de individual, tendo em vista que se trata de algo que é insuficiente, que está relacionado à sucessão temporal e à continuidade das gerações. No tocante à função social, vale ressaltar que se trata de um conceito deveras dinâmico, que vai sendo desenvolvido de acordo com a realidade na qual se insere (SALEME; BONAVIDES, 2019).

No Brasil, percebe-se claramente que, ao longo das Constituições, ocorreu um processo evolutivo no que tange à função social da propriedade, tendo claramente um caráter individualista na Constituição de 1824, em que assegurava apenas vantagens ao proprietário, para uma concepção mais voltada ao coletivo. Somente ganhou relevância após a Constituição Federal de 1934, tendo sofrido evoluções com o Estatuto da Terra, Carta Magna, o novo Código Civil de 2002 e o Estatuto das Cidades (RICARTE *et al.*, 2014; BRAGA, 2009).

Antes da declaração de independência (1822), o Brasil era regido pela legislação portuguesa, portanto havia muitas normas inaplicáveis à colônia, fazendo-se necessária a criação de leis extras a fim de preencherem essas lacunas. A partir do momento que o País passa a ser independente, faz-se mister que esse novo Estado crie suas próprias leis, nesse caso, por meio de uma constituição, com o intuito de organizar a administração local (RICARTE *et al.*, 2014).

Assim, no mês de maio de 1823, realizou-se uma Assembleia Constituinte, da qual participaram noventa deputados. Nessa reunião, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada apresentou um projeto para uma Constituição, que ficou conhecida como “Constituição da Mandioca”. Todavia, esse projeto limitava o poder do imperador, D. Pedro I, logo, ele resolveu dissolver a Assembleia e fez a nomeação de um Conselho de Estado, que seria responsável por redigir uma nova Constituição, que foi outorgada em 25 de março de 1824 e permaneceu vigente até o ano de 1889 (RICARTE *et al.*, 2014).

Dois anos depois de se tornar independente, o Brasil teve sua primeira Constituição, outorgada pelo Imperador D. Pedro I em 1824, fortemente marcada por um senso individual. A Constituição do Império garantia o direito de propriedade, porém não fazia nenhuma menção a sua função social, apontando-o como um direito inviolável, baseado na liberdade individual e assegurado pela Constituição do Império. O direito à propriedade era concebido de maneira absoluta, cuja única exceção era por meio de desapropriação, contudo passível de indenização (BRAGA, 2009; RICARTE *et al.*, 2014).

Depois de se tornar uma república em 1889, o Brasil necessitava de uma nova Constituição, surgindo assim, em 1891, a primeira Constituição republicana, a qual, além do direito à propriedade, trazia as questões de desapropriação por utilidade pública, com a prévia e justa indenização. No entanto, o poder de desapropriar não estava correlacionado à função social, tendo em vista que poderia ocorrer mesmo com os bens cumpridores da função social, com a condição de que houvesse uma indenização em dinheiro. Essa desapropriação era exercida quando havia alguma necessidade pública para tal, não sendo utilizada como elemento de punição. Assim, ocorreria a transferência de um bem para o patrimônio público (BRAGA, 2009; RICARTE *et al.*, 2014).

Os séculos XIX e XX foram marcados por uma fase em que o mínimo social deveria ser garantido pelo Estado. Essa visão sobre os direitos teve uma maior apropriação após a Primeira Guerra Mundial, com uma ação pautada pela coletividade, esperando uma atuação efetiva do Estado. Nessa época, várias Constituições trouxeram os direitos sociais em seus textos, entre elas a mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919, consideradas marcos históricos no que

tange à função social da propriedade influenciando fortemente a Constituição brasileira de 1934 (BRAGA, 2009).

A concepção de função social da propriedade surgiu da necessidade do Estado Social de Direito, nascendo no início do século XX, em oposição ao modelo de Estado Liberal, à medida que as demandas da sociedade apresentavam maior complexidade. Nesse novo modelo, o Estado deveria ter uma postura de responsabilidade para com os cidadãos, garantindo-lhes seus diversos direitos sociais. Desse modo, o Estado começou a fazer interferências no âmbito do direito à propriedade, anteriormente visto como absoluto e sem qualquer limitação, passando a considerar os interesses da sociedade (DICKEL, 2020).

A próxima Constituição republicana foi promulgada em 16 de julho de 1934, no governo de Getúlio Vargas, com vigência até 1937. Elaborada pós-Revolução de 1930, trouxe várias mudanças na questão do direito de propriedade, a começar por assegurar a brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à propriedade como algo inviolável (RICARTE *et al.*, 2014).

Em 1937, Getúlio Vargas lançou mão de um golpe de Estado para continuar seu poder, usando como pretexto uma ameaça comunista de ascensão ao poder. Conseqüentemente, ele dissolveu as eleições que ocorreriam no ano seguinte e instaurou a ditadura do Estado Novo, ordenando o fechamento do Congresso, a extinção dos partidos políticos e a suspensão da Constituição de 1934, outorgando de imediato uma nova Constituição, a “Polaca”, que assegurava o pleno poder absoluto a Vargas (RICARTE *et al.*, 2014).

A nova Constituição de 1937 trazia algumas restrições aos direitos fundamentais por ter um caráter ditatorial, conservando-se o direito de propriedade com um aspecto individualista, que poderia ser limitado a fim de manter a ordem pública e econômica. Com a derrocada de Getúlio Vargas do poder, em 1946 foi outorgada uma nova Constituição (BRAGA, 2009; PEREIRA; MARCONDES, 2011). Após o suicídio de Getúlio Vargas, em 1945, o Brasil reiniciou processo de redemocratização, promulgando a Constituição Social, de 1946, que apresentou novos avanços com relação à propriedade, com a possibilidade de desapropriação por interesse social e ainda aliando a ideia de propriedade e bem-estar social (ASSIS, 2008).

Os governos de Getúlio Vargas (1950-1955) e Juscelino Kubitschek (1956-1960) optaram por uma gestão baseada em um projeto de modernização do País, visando o desenvolvimento. Em 1960, o novo Presidente eleito, Jânio Quadros, encheu a população brasileira de esperança, tendo em vista que seu programa de governo trazia sugestões de mudanças de cunho estrutural objetivando o desenvolvimento nacional. Contudo, ele renunciou ao cargo após sete meses, sem maiores esclarecimentos sobre o motivo (HEIM; SILVEIRA, 2013).

A questão urbana se tornou uma pauta do Estado em 1953, ano em que foi realizado o III Congresso Brasileiro de Arquitetos, cuja carta final do evento propunha a instituição de um ministério especializado em urbanismo (SERRAN, 1976). No ano seguinte, ocorreu a quarta edição do Congresso, que se encarregou de reforçar a solicitação anterior. No ano de 1959, o Instituto de Arquitetos do Brasil encaminhou proposta de um projeto de lei cujo objetivo era criar organizações que pudessem auxiliar na aquisição da casa própria, mediante financiamento, fazendo vinculações entre o aumento de salários e os valores das prestações, podendo ser feita a retomada do imóvel, caso houvesse inadimplência, além de sugerir a instauração de um Conselho Nacional da Habitação. Durante o governo de João Goulart em 1962, o Conselho foi implantado (BASSUL, 2010).

Em 1963, foi realizado o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, resultando um documento a ser encaminhado ao Congresso Nacional, um projeto de lei que trataria da política habitacional não apenas no âmbito da luta pela moradia, mas também das questões de justiça social. Tal fato foi levado em consideração e o então Presidente enviou uma mensagem ao Congresso Nacional ressaltando a questão habitacional brasileira. Contudo, com o advento do golpe militar de 31 de março de 1964, o projeto não chegou a ser apresentado ao Congresso Nacional (BASSUL, 2010).

Tão logo iniciou-se o governo militar, o Congresso realizou discussões acerca da necessidade da aprovação da Emenda Constitucional 10, que foi sancionada em 9 de novembro de 1964 pelo Presidente Castelo Branco. A Emenda autorizava o Estado a realizar desapropriações territoriais mediante indenização, utilizando títulos especiais da dívida pública, os quais poderiam ser resgatados dentro um prazo de até vinte anos, como forma de pagamento de até 50% do Imposto Territorial Rural e

do preço de terras públicas. Vinte dias após a emenda, o Presidente sancionou o Estatuto da Terra (BORGES; MEDEIROS, 2009).

Em de 30 de novembro de 1964, surge a Lei 4.504, conhecida como Estatuto da Terra, cuja função era regulamentar a ocupação, a utilização e as relações fundiárias, prevendo ainda a promoção da reforma agrária como um meio de tentar reduzir as desigualdades sociais e tornar o País mais equitativo, visando diminuir a questão de concentração fundiária altamente presente no Brasil (DICKEL, 2020).

Após o golpe militar, o Presidente Castelo Branco nomeou um grupo de trabalho (GRET) que recebeu a função de elaborar um documento que atendesse a duas pautas, a política agrícola e a política fundiária, motivados por questões políticas, econômicas e sociais, a fim de acalmar as massas populares e evitar movimentos rebeldes contra a ditadura. Ademais, foi um meio de silenciar os movimentos sociais de reivindicação da reforma agrária, que vinham se mobilizando desde o início da década de 1960 (DICKEL, 2020). Ainda que o Estatuto servisse para reprimir os movimentos revolucionários, os integrantes do GRET perceberam que garantir o fim da radicalização e querer promover uma reforma agrária “democrática e cristã” seria insuficiente, afinal era necessária a criação de uma lei que, sobretudo, atendesse a uma distribuição racional da terra (BRUNO, 1995).

O grupo de trabalho era relativamente plural e, por essa razão, havia discordâncias acerca da função social da terra, levantando o argumento de que se tratava de uma concepção que pendia ao socialismo e transformaria o proprietário à mera condição de gerente a serviço da comunidade. Além disso, não aceitaria a defesa da pequena propriedade familiar, colocaria a condição de assalariado como indigna, condenando, assim, o capitalismo (BRUNO, 1995). Entretanto, o Estatuto da Terra deixou bem claro quais eram as aspirações ideológicas do período em que ele foi redigido, mostrando-se bem menos avançado em alguns aspectos, se comparados aos projetos elaborados anteriormente a ele (BORGES; MEDEIROS, 2009).

A maneira como o Estatuto apresentou a pauta de aumento de produtividade agrícola e reestruturação fundiária, desde sua criação, permitiu perceber que as duas questões apresentaram graus distintos de importância, tendo sido mais bem contemplada a questão agrícola, o que fez com que ocorresse a modernização

agrícola. Contudo, a democratização do acesso à terra não acompanhou o processo, o que intensificou a desigualdade e a concentração fundiária, gerando mecanização do campo e conseqüente êxodo rural (DICKEL, 2020). Ademais, essa evidente preferência com relação à questão agrícola em detrimento das questões da reforma agrária atende à tese do conservadorismo agrário no Brasil.

Outro aspecto polêmico no Estatuto está relacionado à aplicação do conceito de empresa rural, segundo o qual qualquer imóvel rural em que haja uma área mínima cultivável e explorada de maneira racional classifica-se como empresa rural, sem ao menos verificar a existência de divisão do trabalho ou mesmo se este é de fato assalariado (BORGES; MEDEIROS, 2009).

No que tange à desapropriação, esta passou a ser feita com títulos especiais da dívida pública, que poderiam ser recuperados em até vinte anos, tendo a Lei gerado meios que autorizavam o uso desses títulos com a finalidade de pagamento de impostos e compra de terras públicas. Além disso, de acordo com o Estatuto, as empresas rurais que executassem plenamente sua função social não poderiam ser desapropriadas, o que deixava brecha para que os latifúndios pudessem se tornar empresas para escapar da legislação e de suas pressões fiscais, via imposto territorial rural (JAHNEL, 1987).

O cálculo do imposto era feito com base na declaração cadastral dos proprietários, sem a devida fiscalização, sendo muito comuns os casos de subvalorização do preço da propriedade e supervalorização da produtividade, tendo em vista que o valor da terra explorada era reduzido, enquanto a terra improdutiva tinha alto custo, observando-se um movimento de elevação da estimativa do preço da propriedade pelos pequenos proprietários, visando conquistar mais crédito (JAHNEL, 1987).

A propriedade da terra passa a manifestar um intuito especulativo, deixando de lado as questões da exploração agrícola, o que faz com que a propriedade rural se torne um bem de valor, em detrimento da postura de bem de produção, o que vai de encontro aos interesses maiores da população, que solicita uma exploração racional, objetivando um aumento na oferta de alimentos e, conseqüentemente, uma redução nos preços. A noção de função social da propriedade é relacionada à ideia de que a riqueza produtiva da terra tem uma finalidade social e econômica, em que

os frutos dela devem ser utilizados em benefício do detentor da terra, mas também da comunidade que a habita (ARAÚJO, 1997).

Observa-se que, embora o Estatuto da Terra tente parecer um dispositivo legal que vai reconhecer os pequenos proprietários, de fato é apenas uma falácia, em face de que ele não faz nenhuma menção à participação de lavradores, parceiros e arrendatários, os quais constituem o principal grupo de beneficiários de uma possível reforma agrária. Ademais, não faz nenhuma movimentação quanto à sindicalização rural e essa inexistência faz com que os trabalhadores rurais estejam à mercê dos grandes proprietários (BORGES; MEDEIROS, 2009).

Com a ascensão do regime militar ao poder, alguns aspectos apresentaram retrocessos, entre eles os direitos individuais. Em meio a esse processo surge uma nova Carta Política em 1967, que estabelece a propriedade como uma garantia e liberdade fundamental, deixando evidente que o viés social da propriedade já havia sido enraizado na concepção de nação. Além disso, a Constituição de 1967 elencou a função social da propriedade como um princípio de ordem econômica e social, propiciando uma expansão da função da propriedade no Brasil (FIUZA; FREIRE DE SÁ; NAVES, 2009).

A Constituição de 1967 visa colocar o Estado em evidência como um promotor de desenvolvimento econômico. Ainda que adote uma postura centralizadora e autoritária, traz uma significativa alteração no tocante ao direito de propriedade. Após a Emenda Constitucional 1/1969 e o Ato Institucional 5, a propriedade se mantinha garantida como um direito, porém não havia nenhuma menção à ideia de função social. É perceptível a evolução do papel social da propriedade a cada novo texto constitucional, passando de um direito inquestionável para um direito atrelado à ideia de bem-estar social, de caráter individualizado a uma questão pertencente à coletividade (ASSIS, 2008).

Desde que foi implantado, o Estatuto da Terra sofreu várias alterações, as quais em quase sua totalidade surgiram por meio de propostas elaboradas pelo grupo de trabalho criado pelo Decreto 63.250, de 18 de setembro de 1968, que visava discutir e examinar os diversos aspectos que envolviam a reforma agrária. Entre estes destaca-se o Decreto-lei 582, de 15 de maio de 1969, responsável por

criar o Grupo Executivo da Reforma Agrária, cujo intuito era executar de fato a reforma agrária (BORGES; MEDEIROS, 2009).

Embora criado pelo governo militar, durante quase toda a vigência do período, o Estatuto da Terra ficou esquecido, não tendo sido utilizado como um meio de desapropriar terras para a reforma agrária. Tal atitude desmascara a tese de que a reforma agrária serviria como um meio de modernizar a agricultura, por meio da dissolução do latifúndio. Contudo, nos anos 1970, houve um processo de modernização da agricultura, mediante incentivos fiscais e subsídio às grandes propriedades, propiciando avanços tecnológicos e sociais, o que resultou em conflitos fundiários, principalmente em decorrência de concessões de terra (BORGES; MEDEIROS, 2009).

Durante esses conflitos, o Estatuto da Terra foi adotado pelo sindicalismo rural, que encontrou na legislação um embasamento para suas demandas de desapropriação nas áreas fronteiriças. No início da década de 1980, surgiram novos movimentos sociais de luta pela terra, entre eles o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e as lutas sindicais. Tendo em vista o agravamento dos conflitos no campo, o último Presidente militar, general João Batista Figueiredo, criou o Ministério Extraordinário dos Assuntos Fundiários, além de ter ordenado desapropriações em áreas que estavam sofrendo forte tensão social, de acordo com o exposto no Estatuto da Terra (BORGES; MEDEIROS, 2009).

O texto da Constituição Federal de 1988 proporcionou importantes avanços nas questões referentes à função social da propriedade, à medida que promoveu uma inerente confluência entre a propriedade e sua função social, ao listar o direito de propriedade entre os direitos e garantias fundamentais do indivíduo e, em seguida, agregar a função social. A propriedade tem uma tendência para considerar a existência de uma relação entre o possuidor e a posse, cujo exercício em prol da sociedade apresenta interesse público relevante, traduzindo um direito intermediário, e não um direito-fim, não configurando uma garantia em si mesma, apenas justificando-se como instrumento com intuito de viabilizar valores fundamentais, entre os quais sobressai o da dignidade da pessoa humana (JELINEK, 2006).

O Código Civil de 2002 representa uma evolução na tratativa da temática. Em comparação com o anterior, é perceptível uma evolução significativa, a começar

pela explanação de questões de cunho social em detrimento do individual. Além disso, o novo texto é de mais fácil aplicação e entendimento, com o intuito de evitar equívocos, tendo sido fortemente influenciado pela Constituição de 1988 (ALMEIDA, 2012).

Atualmente, tem sido entendido como atribuir uma função social à propriedade delinear uma ideia que não reside exclusivamente no campo de direito subjetivo, o que se deve em razão de que o proprietário pode ser obrigado a fornecer à propriedade uma das funções sociais estabelecidas pela legislação. Desse modo, nota-se que a propriedade é concebida como algo formalmente privado, porém simultânea e materialmente social (SALEME; BONAVIDES, 2019).

A priori, o direito de propriedade era entendido como uma relação entre uma coisa e uma pessoa, que assumia uma configuração absoluta, natural e imprescritível. *A posteriori*, essa concepção se mostrou inviável, tendo em vista não ser possível a relação jurídica entre pessoas e coisas, pois esta somente se configura entre pessoas. Dessarte, houve a necessidade de reelaboração da teoria, e o direito de propriedade converteu-se, assim, em uma relação entre um indivíduo (sujeito ativo) e um sujeito passivo universal integrado por todas as pessoas. Com essa reformulação, o conceito ganhou outras nuances, tendo sido superados o caráter absoluto anteriormente difundido e a ideia de propriedade como um direito natural (SILVA, 2011).

A função social não corresponde às limitações administrativas ao direito de propriedade, o qual é garantido pela Constituição e envolve a questão do direito individual e do direito social, ao passo que é assegurado o direito de uso e gozo, que lhe atribui a norma civil, contudo o possuinte deve atender ao interesse social. Em casos que haja alguma espécie de conflito entre os dois, sobreleva o direito social (SALEME; BONAVIDES, 2019). Visando o cumprimento de sua função social, a propriedade deve produzir benefícios que busquem melhores condições não apenas para seu proprietário, mas para a sociedade, com o intuito de reduzir a desigualdade social (ALMEIDA, 2012).

Tanto os bens públicos quanto os bens privados devem atender à exigência da função social da propriedade, pois, embora haja uma legislação especial para essas situações, tais propriedades também estão sujeitas às normas do direito

privado. No entanto, é muito complicado, nesses casos, avaliar se a função social da propriedade está sendo cumprida. Portanto, as terras devolutas estariam sujeitas à posse de terceiros, ainda que a Constituição proíba sua aquisição via usucapião. Entretanto, não deixar que terras “abandonadas” não sejam cultivadas só por se tratar de propriedades não privadas é bastante contraditório em um Estado que preza pela função social da propriedade, embora a justificativa para tal atitude tenha o intuito de evitar uma concentração fundiária sobre terras estatais (MORAES; BILEGO; SILVA, 2020).

2 DA LEGISLAÇÃO URBANA

2.1 A Constituição Federal e o direito à moradia

Não existe como precisar uma data de surgimento dos direitos fundamentais, nem há meios de associá-lo a um único momento histórico. Durante a Idade Antiga, surgiu a ideia de direitos subjetivos e direitos naturais, além das ideias de moral e ética. Na Idade Média, houve o predomínio da sociedade feudal, em que não havia nenhuma noção de direito ou liberdade. Ao longo do período feudal houve uma expansão do comércio com conseqüente ascensão da burguesia (MASTRODI; SILVA, 2012).

Nesse cenário, ocorreu a Revolução Francesa, período marcado por declarações de caráter moral sobre os direitos humanos, fundamentadas sobre os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, sendo esses princípios utilizados posteriormente na teoria dos direitos fundamentais. Entretanto, na realidade, parecia que esses princípios eram apenas um ideal, pois na prática seria impossível garanti-los a toda a sociedade (MASTRODI; SILVA, 2012).

Com a ascensão e fortalecimento da burguesia, as relações sociais passaram a ser condicionadas por uma lógica mais individualista, pautada pelos bens materiais e pela propriedade privada. Todos são livres para obter bens, contudo não são todos os indivíduos que têm acesso. No que tange à igualdade, ela está firmada na liberdade política, ao passo que todos devem ter os mesmos direitos. Com relação à fraternidade, ela está atrelada à necessidade de agregação social (MASTRODI; SILVA, 2012).

As primeiras noções relacionadas aos direitos fundamentais sociais ocorreram no âmbito trabalhista, em decorrência dos elevados números de acidente de trabalho, além do desenvolvimento dos sindicatos (MASTRODI; SILVA, 2012).

A primeira vez que os direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito à moradia, foram equiparados como direitos humanos fundamentais foi em 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. Após esse fato, o direito à moradia passou a ser alvo de inúmeros tratados e documentos internacionais, entre eles o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e

Culturais (1966) e a Carta da Comunidade Europeia sobre Direitos Fundamentais Sociais (1989), além das Declarações de Vancouver (1976) e Istambul (1996) conhecidas como Habitat I e II, sendo o Brasil um dos países signatários (SARLET, 2008).

A Declaração de Vancouver elencou que o acesso a uma moradia adequada consiste em um direito básico, enquanto a Declaração de Istambul foi além, pois reforçou o direito à moradia como um direito fundamental de realização progressiva, fixando as responsabilidades dos Estados signatários para sua efetivação (SARLET, 2008).

Com relação às tentativas de elaborar planos para que houvesse uma redução do déficit habitacional no País, a primeira decisão consistiu em oferecer crédito às empresas privadas para que elas construíssem moradias. Contudo, os empresários não atingiram lucros com esses projetos, então alguns começaram a investir em loteamentos de alto padrão e outros ingressaram na construção de moradias coletivas, que passaram a ser a principal alternativa para a permanência da população nas cidades (PECHMAN; RIBEIRO, 1983).

Em realidade, o poder público, apesar de financiar a construção coletiva, via os cortiços como ambientes imorais que ameaçavam a ordem pública. Inspirado por ideias positivistas, no início do século XX, o Estado republicano promoveu uma reforma urbana no Rio de Janeiro com o objetivo de melhorar a circulação de pessoas, mercadorias e serviços na cidade. Nesse projeto, foram destruídos 590 prédios velhos para que 120 novos edifícios fossem construídos e, assim, diversas famílias pobres foram expulsas de suas moradias e começaram a ocupar a periferia, dando início às primeiras favelas do Rio de Janeiro (MARICATO, 1997).

A partir do final da década de 1930, surgiu uma política para a habitação e foi nesse momento que os problemas urbanos começaram a ser vistos por um viés social. Ficou evidente, então, que o setor privado não seria capaz de resolver o problema da habitação para as camadas populares e que tal tarefa teria que ser assumida pelo Estado, que então passou a ser alvo de pressões dos trabalhadores e do empresariado (MOTTA, 2014).

No Brasil, o tema moradia começou a ser efetivamente discutido como importante pauta das políticas públicas a partir do momento que se verificou que

esse elemento poderia influenciar a qualidade de vida e conseqüentemente a produtividade dos trabalhadores. Logo, o Estado passou a atuar como um agente político, de fato, promovendo políticas de promoção e construção da habitação destinadas ao acesso dos trabalhadores assalariados, com recursos dos Institutos de Aposentados e Pensionistas (IAP) (HOURI, 2008).

Com o intuito de ampliar o acesso à moradia, principalmente à parcela populacional mais marginalizada, no ano de 1946 foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), que perdurou até 1964. O órgão era responsável por captar os recursos financeiros do IAP e, assim, financiar obras em todas as cidades da federação, em parceria com seus respectivos governos locais. Grande parte dos conglomerados habitacionais idealizados pela FCP foi implantada nas zonas periféricas do espaço urbano, das quais muitas foram entregues com uma infraestrutura incompleta, o que vai de encontro ao objetivo inicial de promover o desenvolvimento urbano (BONDUKI, 2014).

Na década de 1960, durante o governo de João Goulart, houve uma tentativa de discutir a questão da Reforma Agrária como integrante do plano de Reformas de Base, porém, com a ascensão dos governos militares (1964 a 1985), o debate foi suspenso (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2010).

Com o advento do Golpe Militar de 1964, o País passou a ser administrado por um governo de característica centralizadora e fechada, que mantinha no âmbito federal o controle sobre as decisões de caráter social. Como resposta ao déficit habitacional brasileiro, que apresentou piora a partir da década de 1950, o governo militar criou em 1964 o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), visando conquistar o apoio popular e estabelecer uma política permanente de financiamento (PAIVA, 2017).

Durante o governo Sarney (1985-1990), houve altos índices de vulnerabilidade do setor habitacional com inúmeros casos de inadimplência dos usuários do Banco Nacional de Habitação, o que gerou uma ausência de liquidez do banco e o déficit do Sistema Financeiro de Habitação. Após esse episódio, houve semanas de discussão sobre reajustes nos valores de prestação, o que reduziu por hora a inadimplência (MOREIRA, 2019).

O governo de Fernando Collor coincidiu com a elaboração do “Consenso de Washington”, que consiste em diversas medidas de política econômica, entre elas a abertura econômica, a desestatização, a desregulamentação e a flexibilização das relações de trabalho (SOUZA, 2008). Essas medidas estavam atreladas a interesses de instituições financeiras, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Como um sinal de aceitação dessas reformas neoliberais, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) elaborou um documento que indicava que o Brasil deveria aderir a um conjunto de medidas contidas no tal documento norte-americano. Por essa razão, os gastos sociais sofreram as consequências dos ferrenhos cortes nas contas públicas e sofreram as consequências diretas do corte nos gastos públicos (MOREIRA, 2019).

Portanto, pode-se admitir que os governos Sarney e Collor trabalharam com questões para amenizar e driblar a questão da moradia no Brasil, porém nunca houve uma política pública efetiva para o setor habitacional. Com o governo Itamar Franco, houve uma modesta reestruturação do setor institucional habitacional, ao qual Fernando Henrique Cardoso deu continuidade (MOREIRA, 2019).

Em 1985, foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que buscava mudanças mais estruturais no que concerne à questão fundiária no País, tendo sido construído um projeto de lei que viria a ser incorporado ao novo texto da Constituição. No projeto em questão, havia uma crítica acerca das desigualdades existentes nas cidades brasileiras, decorrentes da ausência de políticas públicas nos setores relacionados à habitação e seus desdobramentos (MASTRODI; ZACCARA, 2016).

Em virtude de fatores que exerceram pressão nos âmbitos nacional e internacional, os direitos sociais foram mencionados no artigo 6.º da Constituição Federal, que necessitam de uma atuação positiva do Estado e possuem como objetivos a defesa dos mais vulneráveis, a busca pela igualdade social e a erradicação da pobreza, os quais devem ser compreendidos como uma concretização das liberdades públicas existentes no plano metafísico da matriz liberal (MASTRODI; SILVA, 2012).

O conceito de habitação é mais amplo que o espaço físico a ser concedido ao cidadão, devendo ser compreendido com a possibilidade que o indivíduo terá de

acessar os serviços e benefícios que um território deve oferecer, principalmente serviços públicos essenciais, como saúde, educação e transporte (SANTOS; VALE, 2020).

No ano de 1988, foi aprovada a nova Constituição Federativa do Brasil (Constituição Cidadã), representando um marco importante para a questão da habitação no Brasil, pois foi responsável por dar início a um processo de descentralização para os Estados e municípios, promovendo uma maior participação das cidades nas políticas públicas do setor habitacional (SANTOS; VALE, 2020; MOREIRA, 2019).

A garantia dos direitos e deveres, elencados pela Constituição vigente, pode sofrer modificações ao longo dos anos para ampliar seu espectro de proteção. Em 2000, houve a inserção da Emenda Constitucional 26, que acrescentou ao artigo 6.º o direito à moradia como um direito social. A partir desse momento, o direito à moradia tornou-se um importante fator de desenvolvimento para políticas públicas, pois a construção de moradias sociais faz parte do rol de dignidade da pessoa humana, devendo, assim, ser tratada conforme a legislação prevê, e não como alvo de promessa de campanha eleitoral ou um favor aos indivíduos desfavorecidos (SANTOS; VALE, 2020).

Do ponto de vista jurídico-normativo, a Constituição Federal de 1988 assegurou, em seu Título VII, Da ordem econômica e financeira, mais especificamente nos artigos 182 e 183, novos fundamentos de desenvolvimento urbano, além de transferir uma maior responsabilidade aos municípios, no que tange à gestão de interesses locais, determinando que os locais com uma população acima de 20 mil habitantes realizassem a edição de seus planos diretores como uma ferramenta regulamentária da política urbana local, com o intuito de direcionar a cidade e a propriedade como um meio de aliá-las a suas respectivas funções sociais (MASTRODI; ZACCARA, 2016).

A preocupação com o protagonismo dos municípios, assim como o destaque à política urbana, são fatores inéditos trazidos pela Constituição de 1988, não estando presentes nas Constituições anteriores, o que deixa evidente uma preocupação em compor um diálogo mais próximo entre as esferas de poder, relativamente à legislação urbanística (MASTRODI; ZACCARA, 2016).

Para que haja eficácia aos princípios constitucionais, faz-se necessária a produção de normas infraconstitucionais que a possibilitem, porém essa não é a única condição; é preciso que o Estado busque constantemente intervir nos processos e modelos econômicos, a fim de encontrar meios de reduzir as desigualdades sociais. Dessarte, o Estado é sujeito político e jurídico deliberativo para as transições no campo político, social e econômico. Carece de um Estado que adote uma postura interventora, criando políticas públicas que visem fazer valer os direitos institucionais, que elabore normas jurídicas que propiciem maior igualdade e justiça social (DIAS, 2010).

Nota-se que, embora o direito à moradia seja constitucionalmente previsto, a realidade social nos mostra que não existe qualquer forma de respeito à dignidade dos desabrigados. Cabe ressaltar que esse direito corresponde a um sentido mais amplo, além de simplesmente ter um lar. O direito à moradia visa garantir que o indivíduo possua um local físico seguro, bem como uma segurança à moradia, em que é assegurada uma proteção contra o relento e um local com dimensões adequadas. Ademais, esse direito propicia que o morador tenha a posse tranquila e pacífica de seu bem, que deve estar em um local seguro e acessível aos diversos serviços públicos (MASTRODI; SILVA, 2012).

O contexto histórico e a forma como se deu o processo de ocupação das cidades no Brasil são essenciais para estabelecer uma compreensão do processo de violação dos direitos humanos no País, em especial no que tange ao direito à moradia, tendo em vista que a falta de acesso a condições dignas de moradia, pela população de baixa renda, tem uma clara relação com a maneira como ocorreu a urbanização das cidades. No que concerne à história da habitação no País, nota-se a existência da construção de vilas e até mesmo bairros destinados à moradia social em locais marginalizados do espaço urbano, evidenciando um processo de marginalização social daqueles indivíduos que possuem menos recursos (GALLO, 2007; SANTOS; VALE, 2020).

O direito humano à moradia foi estabelecido como um direito fundamental, constitucionalmente garantido, devendo ser exercido por meio de políticas públicas sólidas no setor habitacional, visando reduzir e reparar as históricas desigualdades sociais no País, comprometendo-se a garantir o bem-estar de todos e a preservação do meio ambiente (GALLO, 2007).

2.2 Ausência de políticas públicas em prol da habitabilidade

O acelerado crescimento populacional nas cidades, associado à ausência de uma política urbana, que tenha como objeto de trabalho as áreas de ocupações irregulares, privou a população de baixa renda do direito a uma moradia digna com padrões apropriados de habitabilidade. Desse modo, o meio que esses indivíduos encontraram foi residir nas áreas periféricas, das quais muitas com diversos riscos relacionados à questão ambiental. Além disso, esse processo de exclusão territorial apresenta um efeito cascata, em que a falta de acesso atinge todas as dimensões das políticas públicas, contribuindo para o agravamento das iniquidades sociais (CASTRO, 2007).

Embora o espaço urbano seja o local responsável por abrigar a maioria da população, nota-se a inexistência de uma política pública eficiente e voltada para uma gestão democrática, equitativa e justa do local, ficando evidente uma divisão entre indivíduos que vivem na legalidade e exercem seu direito de usufruir da infraestrutura urbana, principalmente dos equipamentos sociais, enquanto a outra parcela reside nas franjas do perímetro urbano, onde são excluídos e impedidos de usufruir dos serviços públicos, em decorrência da falta de acesso (GALLO, 2007).

No ano de 1967, houve a criação de Decreto-lei 271, que transferia a responsabilidade do parcelamento do solo urbano à apreciação dos municípios, para que, assim, estes pudessem de algum modo se adequar às necessidades locais, a fim de que houvesse um desenvolvimento urbano mais equilibrado. Entretanto, com o passar dos anos, essas medidas se mostraram ineficientes, o que promoveu a formação de inúmeros loteamentos irregulares nas cidades. Tendo em vista a continuidade do processo de urbanização acelerada, outras leis foram promulgadas com intuito de tentar organizar melhor a ocupação do solo urbano. No entanto, com essa tentativa de padronizar as construções do perímetro urbano alavancou os preços de terras regularizadas, levando a população menos abastada a morar nas periferias (GALLO, 2007).

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183, destacou as questões referentes à função social da propriedade e previu a elaboração de um plano diretor municipal, o parcelamento e a construção compulsórios, o IPTU progressivo de acordo com o tempo, redução de tempo para a usucapião e sua não aplicação a imóveis públicos. Ademais, é fato que o fenômeno de explosão

demográfica que vem ocorrendo nas últimas décadas levou a um aumento na demanda por recursos naturais, além de incorrer em inúmeros problemas estruturais que dificultam e impedem a efetivação do direito fundamental à moradia (OLIVESKI *et al.*, 2018).

Ainda que a Constituição Federal determine de maneira bastante clara o direito do cidadão às condições de moradia digna, é perceptível que, para que sejam de fato efetivados esses direitos e garantias fundamentais, é necessária a realização de uma análise mais ampla do problema. Logo, a interpretação constitucional também visa estabelecer limites às diretrizes valorativas que deverão estar pautadas pelos instrumentos jurídicos que possibilitarão a aplicabilidade das normas constitucionais e, conseqüentemente, a efetividade de referidos direitos (ANACLETO, 2013).

Em 1997, o movimento dos sem-terra (urbano) passou a se denominar movimento dos trabalhadores sem-teto, o que levou a um reforço nas demandas pela criação de uma política pública efetiva, que pudesse findar a crise habitacional que estava posta. Esses grupos eram basicamente formados por trabalhadores que não conseguiam acessar o financiamento da casa própria. Algumas das reivindicações foram adotadas pelo Presidente Fernando Henrique, todavia em seu governo emergiram os conceitos de legalidade e ilegalidade habitacional, criados com a intenção de nominar favelas e cortiços como habitações ilegais, tornando o problema social carregado de preconceito logo de início (BONDUKI, 1994).

A ausência do desenvolvimento de políticas consistentes de reforma agrária no Brasil foi um dos fatores que impulsionaram o êxodo rural, contribuindo para a explosão demográfica na área urbana das cidades brasileiras. Na década de 1930, com o início do processo de industrialização no País, surgiram diversos problemas relativos à inexistência de infraestruturas adequadas nas cidades, e, levando-se em conta essa alteração do setor econômico do campo para as cidades, ocorreu um acelerado deslocamento populacional para o setor urbano. Nesse contexto, caberia ao Estado prover políticas e meios, visando ao desenvolvimento urbano, os quais foram tomados somente quando o processo de urbanização já estava em curso (GALLO, 2007).

As políticas públicas, *a priori* empregadas na tentativa de conter o crescimento acelerado e, conseqüentemente, desordenado das cidades, mostraram-se de caráter discriminatório e excludentes, aumentando as desigualdades sociais,

preconceitos, danos ambientais e déficits habitacionais. As questões relativas à propriedade eram sempre discutidas com o viés do direito privado, de caráter individualizado. A Administração Pública, embora tivesse o dever de se colocar como protagonista e criar meios democráticos e efetivos de acesso dos indivíduos à moradia, mantinha uma postura de auxiliadora, preocupando-se basicamente com as questões de compra e venda de lotes e como regulamentar esses processos (GALLO, 2007).

A especulação imobiliária foi outro fator que contribuiu para que ocorresse uma ocupação desordenada e desigual dos centros urbanos no Brasil, pois houve uma intensa valorização dos locais que dispunham de uma boa infraestrutura urbana, o que aumentou o valor dos imóveis e, por conseguinte, dos aluguéis, obrigando a população de baixa renda a buscar habitação em locais mais distantes dos grandes centros, onde a infraestrutura do Estado é deveras carente. Fica claro que desde o início do processo de urbanização das cidades o Estado agiu com omissão, o que gerou a atual situação de pobreza e injustiça social (GALLO, 2007).

Evidencia-se que as políticas nacionais criadas para suprir as questões habitacionais tornaram-se uma questão de mercado, transferindo ao setor privado o papel de promotor na construção de habitações que recebem o aval para serem financiadas. Esse modelo se ergue em decorrência da lógica do capital, que trouxe uma conotação mercadológica para as unidades produzidas, gerando negócios rentáveis a seus executores, fato que ajuda na compreensão dos motivos que levaram as políticas habitacionais a terem sido acessadas, em geral, pela classe média, além de prezar pelos interesses dos grandes empresários do ramo da construção civil (MOTTA, 2014).

Essa inadequação da real intenção das políticas públicas habitacionais revela uma incoerência na finalidade social da política habitacional, ao passo que opera com um modo empresarial de fabricação da moradia. No caso de haver qualquer impossibilidade de conciliação com os interesses da classe dos empresários, nota-se que as exigências destes eram consideradas muitas vezes como determinantes dos investimentos públicos para habitação e inclusive sobre a qual público esses benefícios seriam direcionados. Em razão dessa postura, atualmente, vivenciamos no Brasil um déficit habitacional de aproximadamente 8 milhões de moradias, das quais em torno de 6 milhões são do perímetro urbano. Esse cenário, atrelado à persistente ineficiência das políticas ou mesmo à inexistência de políticas públicas,

instiga variadas reivindicações sociais e políticas, visando exercer e garantir não apenas o direito ao acesso à moradia, mas também o direito de habitar a cidade (MOTTA, 2014).

Cabe ressaltar que uma moradia para ser considerada digna deve ser provida de habitabilidade, ou seja, tem que proporcionar condições físicas e de higiene adequadas, permitindo que o indivíduo acesse os equipamentos sociais disponíveis e exerça todos os seus direitos, mantendo sua dignidade. Cabe ao Estado tornar-se protagonista e trabalhar na implantação de políticas públicas que atendam a esse fim, contribuindo com a melhoria da estrutura das cidades, propiciando o acesso da população periférica aos serviços públicos, regularizando as áreas irregulares de habitação, além de criar programas para reduzir o déficit habitacional (ANACLETO, 2013).

Tendo em vista toda a dinâmica envolvida nas questões de garantia do direito fundamental à moradia, resta ao poder público promover a implementação das diretrizes previstas na Constituição de 1988, sendo inadmissível que no Estado Democrático de Direito não haja políticas públicas que se comprometam a efetivar o direito constitucional à moradia (ANACLETO, 2013).

2.3 Constituição Federal: criação de capítulo sobre política de desenvolvimento urbano

Em 1930, o território brasileiro era bastante diversificado e sem as devidas integrações, tanto que a circulação de produtos entre as diferentes regiões era bastante complicada em decorrência da fragilidade das comunicações internas. Esse cenário somente se modificou a partir da década de 1950, quando ocorreu a condensação de atividades industriais no eixo Centro-Sul do País, estabelecendo-se o início de uma grande diferenciação regional (PEREIRA, 2018).

Entre as principais particularidades referentes ao desenvolvimento do País, entre os anos de 1940 e 1980, estão: um crescente e acelerado processo de urbanização e a sólida concentração de importantes desigualdades sociais e territoriais. Esse crescimento exacerbado e repentino trouxe vários desafios para as cidades. Contudo, as primeiras intervenções nesse sentido apresentavam uma característica local, não abarcando sequer a totalidade da cidade (PEREIRA, 2018).

Em 1962, o governo democrático, anterior ao golpe de Estado de 1964, construiu o Plano Trienal, o primeiro a dispor de objetivos macroeconômicos e a exercer papel de instrumento para o desenvolvimento de uma política econômica de caráter global, trazendo objetivos sociais e de divisão das atividades econômicas, além da distribuição da população no território nacional, inserindo a reforma urbana no debate político (PEREIRA, 2018).

Com a instauração do governo militar em 1964, houve a elaboração do Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), cujo objetivo, no que diz respeito ao desenvolvimento urbano, seria sanar as desigualdades regionais com intervenção direta no processo de urbanização, pois afirmava que o déficit com relação às moradias era decorrente de um planejamento urbano inadequado. Esse plano afirmava que era necessário um planejamento regional que fosse integrado de alguma maneira aos planos de desenvolvimento nacional (AQUINO, 1990).

Durante o governo militar, houve uma intensa atuação dos movimentos sociais, articulados em torno da derrubada do regime militar, e eles foram de suma importância para que a questão urbana ascendesse ao cenário político, além de promover a inserção de um viés mais humanista ao texto constitucional. Embora nos grandes centros juspolíticos europeus fosse perceptível a evolução de estudos e estratégias relativas à política urbana, no Brasil essa discussão começou a ser pautada com atraso. No escopo da política urbana, tal movimentação culminou em uma proposta de reformulação da lei por meio da Emenda Popular da Reforma Urbana, remetida ao Congresso Constituinte pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que proveio o capítulo de Política Urbana, apresentado nos artigos 182 e 183 (TONELLA, 2013; ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011; CARVALHO FILHO, 2003).

No texto da Constituição de 1988, praticamente todas as atribuições referentes à área de desenvolvimento urbano ficaram a cargo da União, estados e municípios. Tendo em vista o grande impacto econômico causado por essas atribuições, era necessário definir quais de fato seriam as funções de cada uma das esferas envolvidas no processo. Além disso, vale ressaltar que o montante orçamentário disponível é extremamente variável mesmo entre unidades de federação semelhantes. Desse modo, era preciso elaborar marcações que expressassem maior clareza de contributo entre os pares (ROLNIK, 2006).

A nova Constituição trouxe diversas mudanças no arcabouço jurídico dos municípios, com intuito de promover um novo modelo de política e gestão da cidade, de maneira mais democrática com relação às conjunturas e agentes do processo decisório governamental, com viés universalista quanto aos direitos sociais e compartilhando encargos e valores da urbanização. Por meio dessa nova concepção, a Carta traz os elementos disponíveis às prefeituras para a gerência dos recursos, com o intuito de promover maior isonomia, além de fornecer meios jurídicos para atenuar o problema da moradia, reduzindo as desigualdades de acesso à terra, principalmente no meio urbano (TONELLA, 2013).

Na Carta Magna, as questões urbanísticas foram apresentadas em duas frentes, que consistiam em estabelecer as regras básicas da política urbana e realizar a inclusão de um capítulo na seção relativa à ordem econômica e financeira (CARVALHO FILHO, 2003), sendo assim tratada nos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988.

O disposto no artigo 182 possui características finalísticas, evidenciando a dinamicidade de execução da política urbana e definindo propósitos que visavam viabilizar novos meios de instrumentalizar o uso e ocupação do solo, com o intuito de democratizar o solo urbano. Mesmo com a aprovação da Constituição Federal de 1988, a luta para que houvesse uma renovação do aparato instrumental de regulação urbanística, da política urbana e do planejamento territorial continuou tanto na esfera local como na nacional (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011; CARVALHO FILHO, 2003).

No âmbito das definições sobre o que caberia aos entes federados, ficou a cargo da União Federal a elaboração da legislação, delineando o regulamento da política urbana. Por sua vez, os municípios ficaram responsáveis por prover meios para que as diretrizes colocadas fossem operacionalizadas, sendo necessária a produção de normas específicas, levando em consideração disposições básicas previstas no texto constitucional. Sendo necessária uma ação conjunta das duas dimensões de poder para que a legislação seja implementada e seguida (CARVALHO FILHO, 2003).

Em suma, os principais objetivos relativos à política de desenvolvimento urbano dispostos no documento legal visam: estabelecer o total desenvolvimento

das funções sociais das cidades, além de assegurar o bem-estar dos indivíduos que nela residem. É evidente que a maneira mais adequada de alcançar essas metas reside em planejar as ações (FAÇANHA, 2001).

A década de 1990 foi fortemente marcada pelo processo de um movimento de descentralização. A República Federativa brasileira é um sistema federativo composto por União e estados e, a partir da Constituição de 1988, os municípios foram elevados à condição de entes federados. Esse reconhecimento levou a transformações institucionais e tributárias, uma vez que ocorreu uma delegação de poder e renda para os municípios. Com essa maior autonomia, alguns municípios aumentaram sua participação nas políticas urbanas, contudo o Brasil possui inúmeros municípios pequenos com pouca capacidade financeira e de gestão para desenvolver de maneira adequada o tema (ROLNIK, 2006).

Com a Constituição de 1988, ocorreu um processo de simplificação na criação de novos municípios, o que fomentou ainda mais a concepção de novos entes federativos, os quais, em sua maioria, se sustentam de transferências obrigatórias e voluntárias do ente federal, a exemplo dos Fundos de Participação. No tocante ao desenvolvimento urbano, as transferências voluntárias dispuseram de um aumento em razão de emendas parlamentares propostas nos anos 1990, porém foram insuficientes para proporcionar mudanças em estratégias de desenvolvimento local. Ademais, esse intenso processo de municipalização trouxe alguns prejuízos a serviços que já se mostravam bem estabelecidos, tais como transportes, coleta de lixo, meio ambiente ou saneamento. As competências elencadas na nova Constituição contribuíram para extrapolar alguns problemas de infraestrutura e administração, levando a relutâncias na relação entre os municípios e seus respectivos Estados (ROLNIK, 2006).

O processo de descentralização, aliado às questões competitivas entre as cidades, resultou em enfraquecimento dos poderes locais e fortaleceu o poder de grandes corporações. À medida que os déficits de habitabilidade se ampliaram nas metrópoles, a distribuição do financiamento público de certa maneira puniu os municípios de médio e grande porte e, em contrapartida, ocasionou maior dependência política dos menores, pois, mesmo constituindo 25% da população, representam a maioria dos municípios, logo, possuem um peso significativo no processo eleitoral do País (ROLNIK, 2006).

2.4 Da função social da cidade e plano diretor: como pode auxiliar na boa distribuição territorial e função social da propriedade

O direito de propriedade pleno estava presente na Constituição de 1824 e se manteve no próximo texto promulgado em 1891. No Código Civil brasileiro, publicado em 1916, houve a instauração de certas limitações a esse direito, que, além de presumir o direito de vizinhança, estabeleceu algumas restrições do espaço urbano por meio de regras que viriam a submeter o interesse particular em favor do público. As Constituições Federais de 1934 e 1937 traziam certas contenções ao direito de propriedade, subordinando-o a fatores vantajosos para a sociedade. Ainda que o texto constitucional expusesse uma noção do princípio da função social da propriedade, foi apenas na Carta Política de 1967 que ele se tornou explícito (SALEME, 2006).

Com a Constituição de 1988, o direito à propriedade passou a receber uma atenção adequada ao princípio, tendo sido previstos o ônus e as penalidades em caso de descumprimento do princípio da função social. Ademais, vale ressaltar o quão distinto é o trato desse tema pelas Constituições anteriores. No Código Civil de 1916, a propriedade era conceituada de maneira isolada, sem levar em consideração sua função coletiva e inserção social. Atualmente, são vários os fatores condicionantes associados à propriedade, os quais, caso sejam descumpridos, poderão resultar na impossibilidade de construção ou ocupação para fins não permitidos na região, constatando-se a existência de restrições às liberdades individuais e à propriedade em benefício do interesse coletivo (SALEME, 2006).

O princípio da função social das cidades tem sido apontado como um desmembramento comum do princípio da função social da propriedade. Conforme o disposto na Constituição Federal de 1988, a função social da cidade e da propriedade pode ser definida por meio da política de desenvolvimento urbano, que tem como protagonista o plano diretor, com o intuito de assegurar o bem-estar da população, para que esse direito alcance o patamar de direito fundamental. Portanto, essa nova demanda determinou que o capítulo referente à política urbana auferisse uma aplicabilidade mais efetiva, o que ocorreu anos depois (SALEME, 2006; RODRIGUES, 2010).

A concepção de função social da propriedade tem sua origem nos confrontos provocados pelo crescimento acelerado das cidades, especialmente no século XIX, tendo se desenvolvido à luz do direito urbanístico. Nas polis gregas, o direito absolutista era reconhecido como parte do controle privado, enquanto o direito compartilhado estava na jurisdição pública. O conceito de propriedade atualmente se funda no direito romano, que transfere o poder absoluto ao proprietário. Durante a Idade Média, a concepção romana de poder absoluto do proprietário se estendeu para tudo o que estivesse sobre a propriedade em questão, inclusive pessoas (GALBINSKI, 2011).

Em virtude da expansão capitalista e por consequência o crescimento acelerado das cidades, a recuperação das liberdades individuais veio à tona como inclinação progressista em meio ao poder absolutista. A partir desse momento, vários teóricos liberais ganharam destaque, defendendo que o proprietário tenha total liberdade de decidir o que deve ou não fazer com relação a sua propriedade. Em oposição a essa postura liberal está o marxismo, que contraria a ideia de realizar um planejamento centrado na sociedade, contudo a noção de função social da propriedade não é executada, tendo em vista que o pensador apenas rejeita a propriedade privada (GALBINSKI, 2011).

Dentro dos preceitos do Estado Liberal, o poder público tem o compromisso de atentar-se apenas às funções típicas e essenciais, porém, hodiernamente, em virtude da ascensão neoliberal, instaura-se uma nova identidade estatal, que se mantém aquém da ideia intervencionista extrema e se volta às necessidades dos indivíduos. Nota-se uma tendência de as cidades se tornarem mais atrativas com o intuito de trazer investidores dos mais variados tipos. Dessarte, o Estado neoliberal se mostrou um aliado da iniciativa privada, sem se esquecer, porém, de que existem os interesses regionais e das diversas classes sociais que habitam esse espaço. O princípio da função social da cidade se une à tendência neoliberal de apoio e incentivo à iniciativa privada como uma maneira de propiciar aos centros urbanos melhorias em sua infraestrutura e apoio no investimento privado (SALEME, 2006).

Após o processo de municipalização pós-Constituição de 1988, que alavancou o número de municípios no País, ficaram ainda mais perceptíveis as desigualdades geradas entre os municípios, muitas vezes em virtude do planejamento e gestão ineficazes, evidenciando duas situações opostas: a expansão

periférica em locais sem infraestrutura do poder público e locais que possuem infraestrutura, porém apresentam terrenos subutilizados. A inexistência de debates em torno do tema da ocupação do território e do planejamento do crescimento da cidade torna a situação ainda mais delicada (SANTORO; CYMBALISTA, 2004).

O território deve ser planejado de modo a definir qual a melhor maneira de ocupar os ambientes, presumir a localização de atividades, assegurar condições equitativas para todos os habitantes, democratizar o acesso aos recursos disponíveis de forma sustentável. Evidencia-se que a função social da cidade só seria atingida mediante a adesão das metas indicadas no plano diretor, bem como pela facilitação da participação social nos projetos destinados às políticas de desenvolvimento urbano. O plano diretor consiste em uma lei municipal articulada com todos os segmentos populacionais e simboliza um acordo com relação à cidade que se deseja. Ele deve passar por aprovação da Câmara Municipal e é constituído por um montante de diretrizes sobre a ocupação do solo e seu uso (SALEME, 2006; SANTORO; CYMBALISTA, 2004).

O plano diretor se sustenta e ganha força no processo de crescimento acelerado e desordenado das cidades, que ocorre de maneira desigual e que pode gerar graves problemas, caso não haja um planejamento alinhado com a realidade local. Portanto, trata-se de um trabalho de planejamento prévio que visa tornar as situações passíveis de solução de maneira mais simplificada, a fim de organizar a cidade para que ela consiga se desenvolver em todos os âmbitos (FAÇANHA, 2001).

Embora seja de conhecimento que a obrigatoriedade da elaboração de um plano diretor é destinada aos municípios com mais de 20 mil habitantes, todos os outros deveriam adotá-lo como instrumento de organização e desenvolvimento das cidades. Dessarte, uma elaboração cuidadosa do plano diretor possibilita um conhecimento para o poder público municipal e uma espécie de garantia para os munícipes, que saberão previamente quais os planos de governo para sua cidade (CARVALHO FILHO, 2003).

No que se refere aos municípios com população inferior a 20 mil habitantes, existem autores que afirmam que esses municípios se isentam do disposto na Constituição Cidadã quanto à função social da propriedade e há outros estudiosos

que sustentam que os municípios devem cumprir as mesmas normas que as cidades maiores, ficando isentas apenas de desenvolver um plano diretor (FAÇANHA, 2001).

Relativamente à função social da propriedade, o texto da Constituição não estabelece claramente sua definição, porém delega ao plano diretor a prerrogativa de avaliar sua existência ou não, o que fica claro na redação do § 2.º do artigo 182, em que expressa que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências do plano diretor”. Desse modo, a propriedade deve estar de acordo com o preconizado pelo plano diretor (GALBINSKI, 2011).

A propriedade tem como dever executar uma função social, o que significa que a terra deve beneficiar a sociedade, e não somente seu proprietário. Portanto, é no plano diretor que ficará estabelecida a definição de função social da propriedade e da cidade, a fim de democratizar e assegurar o direito à terra, além de reconhecer a importância do direito à moradia e aos serviços públicos. A definição da função social da propriedade depende das condições da propriedade, se ele é edificada ou não, assim como sua localização (SANTORO; CYMBALISTA, 2004).

No que tange à abrangência da propriedade rural na legislação vigente, há controvérsias entre os autores. Fica evidente que a legislação não traz com clareza a informação acerca da aplicabilidade do plano diretor ao meio rural, tornando-se uma questão totalmente passível de distintas interpretações.

Enquanto a propriedade urbana deve atender às exigências previstas em lei, sendo inclusive passível de punição caso não as cumpra, as propriedades rurais não são atendidas pela legislação vigente. Assim, continua imperando no campo o pensamento liberal clássico. Se houvesse a preocupação em aplicar a legislação de modo equitativo, seria necessário um plano diretor rural para municípios com mais de 20 mil habitantes. Da maneira como está posta a legislação, é como se as propriedades urbanas e rurais fossem independentes umas das outras e não pertencessem ao mesmo espaço socioterritorial. O plano diretor deveria ser elaborado com intuito de abranger todo o município (GALBINSKI, 2011).

Por outro lado, outros estudiosos asseveram que a representação da função social se dá no pleno uso da propriedade em questão, independentemente se urbano ou rural. No artigo 186 da Carta Magna de 1988, estão dispostas algumas normas, e, caso sejam simultaneamente atendidas, dão cabo que a legislação

também abarca a propriedade rural; são elas: emprego racional e adequado, uso consciente dos recursos naturais e preservação ambiental, cumprimento da regulamentação das relações trabalhistas e utilização de modo a beneficiar o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (FAÇANHA, 2001).

Caso um proprietário não cumpra o disposto no plano diretor e sua propriedade não atenda à função social, ele poderá perdê-la. Inicialmente, poderá ocorrer o parcelamento ou a edificação compulsória da terra, ou seja, será executada uma construção sobre o solo ou então realizado um loteamento do terreno e o proprietário é obrigado a aderir a uma das opções, respeitando a legislação. Caso não seja procedida essa etapa, o poder público aplicará ao local o imposto sobre a propriedade predial e territorial com alíquota progressiva no tempo, logo, o valor sofrerá um reajuste anual. Se ainda assim nada for feito, o Estado poderá efetuar a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (FAÇANHA, 2001).

Durante a elaboração do plano diretor, a equipe envolvida deve realizar encontros, discussões e seminários temáticos, além de providenciar materiais com conteúdo e linguagem acessíveis, envolvendo inclusive os meios de comunicação municipais. O primeiro passo do referido instrumento reside em um conhecimento das estruturas, contextos e dinamicidade do território local, visando entender as peculiaridades dos diferentes espaços do município. Essa análise deve conter indicadores sociodemográficos, além de informações sobre as condições territoriais em que se encontram os munícipes. A próxima etapa consiste em examinar as legislações vigentes, em todas as esferas de poder, que são responsáveis por nortear a construção do plano (SANTORO; CYMBALISTA, 2004).

Posteriormente, a equipe deverá fazer reunir e organizar as informações, elencando quais os problemas presentes naquele território, independentemente se atingem a maioria ou apenas uma pequena parcela da população. A partir daí, serão construídos os debates com a comunidade local, que vão se estabelecer em torno de acordos, projetos e propostas. Ademais, os recursos necessários para a elaboração de um plano diretor deverão estar de acordo com o aporte financeiro do município e ser estipulados no orçamento anual do município. Todavia, caso não seja possível despender esse recurso, o município pode fazer uma solicitação de financiamento ao governo federal e Estados (SANTORO; CYMBALISTA, 2004).

Cabe ressaltar que, quando se trata das questões de território, as mudanças ocorrem continuamente, sendo essenciais alterações e adaptações a fim de atender às necessidades dos indivíduos. Outrossim, o plano diretor deve ser revisado, tendo em vista que ele corresponde a uma formalização de um processo que é de permanente planejamento, uma vez que o território constitui um espaço que é deveras dinâmico, logo, existe uma convenção de que esse instrumento passe por um processo de revisão a cada dez anos pelo menos (SANTORO; CYMBALISTA, 2004; GALBINSKI, 2011).

3 DA LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

3.1 O Estatuto da Cidade como primeira norma regulamentadora dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal

Quando se pensa no planejamento de uma cidade, não se envolvem apenas as questões de moradia e construções. Para proporcionar uma cidade com justiça social e democraticamente acessível, é necessário fornecer meios e bens de ingresso aos serviços públicos. Embora grande parte da população mundial seja residente do meio urbano, ela não tem um pleno alcance aos bens e serviços produzidos, sejam eles públicos ou privados, e essa situação tem sido o foco de luta de vários movimentos sociais nacionais e internacionais (RODRIGUES, 2004).

As altas taxas de urbanização iniciaram após a crise de 1929, que atingiu a produção cafeeira paulistana e acarretou elevados índices de desemprego, o que levou muitos desses trabalhadores a migrarem para as cidades em busca de melhores ofertas de trabalho (CHAFFUN, 1996; RODRIGUES, 2004).

A discussão da questão urbana no Brasil ocorreu pela primeira vez em 1953, no III Congresso Brasileiro de Arquitetos, que, ao final do evento, gerou um documento com a proposição de uma lei que criaria um ministério especializado em habitação e urbanismo. No ano de 1954, aconteceu uma nova edição do Congresso, reforçando a demanda do ano anterior. Em 1959, o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) elaborou uma proposta de um projeto de lei, chamado “Lei da Casa Própria”, tendo sido enviada aos candidatos que concorriam à Presidência da República nas próximas eleições. Esse projeto trazia como sugestão a realização de uma instauração de entidades que visassem ao financiamento para aquisição da casa própria, alinhamento entre reajuste salarial e de prestação, alienação do imóvel (mediante indenização) nos casos de não pagamento pelo comprador, além da proposição do Conselho Nacional da Habitação, que foi implantado em 1962 (BASSUL, 2010).

No ano seguinte, o Seminário de Habitação e Reforma Urbana resultou em um documento que, apesar de manter um foco na luta pela moradia, trazia pontos

importantes com raízes nas questões de justiça social no meio urbano, propondo não apenas um projeto de lei sobre a política habitacional e urbana, como também conceitos que mais tarde seriam adotados pela ordem jurídica (BASSUL, 2010).

Contudo, em razão do golpe de Estado em 1964, a pauta da reforma urbana ficou congelada por quase 20 anos antes de retornar à agenda política do País. No fim dos anos 1970, ocorreu um aumento de demandas sociais solicitando condutas resolutivas sobre as questões urbanas, e surgiram movimentos sociais que passaram a cobrar iniciativas do poder público. Esses movimentos, aliados a entidades representativas de algumas categorias profissionais, foram responsáveis pela organização do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), nos anos 1980, cujo objetivo era lutar em prol da democratização do acesso a condições dignas no espaço urbano brasileiro. Atuando no viés do território físico e político das cidades, tal movimento gerou vários debates que ganharam maior visibilidade durante a Assembleia Nacional Constituinte (BASSUL, 2010).

Entre as décadas de 1950 e 1970, ocorreu uma explosão demográfica, elevando as taxas de crescimento populacional, em que a população brasileira começou a migrar para os centros urbanos, constituindo cidades cada vez maiores. Com o intenso êxodo rural, os municípios tiveram que arcar com os efeitos da urbanização acelerada, ainda que não possuíssem meios técnicos ou econômicos para tal. No entanto, esse despreparo do setor público colocou o poder nas mãos da iniciativa privada, sendo ditado pelo movimento do capital imobiliário, o que colaborou para a crescente concentração de renda (BASSUL, 2010).

No Brasil, a pauta começou a ganhar visibilidade com a construção da Emenda Popular para a Reforma Urbana, em 1988. Após o Congresso Constituinte aprovar o texto da Constituição, essa movimentação popular culminou na redação dos artigos 182 e 183 que versavam acerca da função social da cidade, além de trazerem uma obrigatoriedade sobre a construção de um plano diretor municipal em cidades com mais de 20 mil habitantes, época em que o espaço urbano já concentrava mais de 80% da população (CHAFFUN, 1996; RODRIGUES, 2004).

No entanto, ficou evidente que o Estado deveria ter sido o responsável pelas questões urbanísticas, porém não cumpriu sua função primordial de atenuar ou mesmo reverter as desigualdades de acesso, ocorrendo o contrário. Essa gestão

serviu como impulsionador de um processo de segregação, em que, de um lado, havia a apropriação privada dos investimentos públicos, e, do outro, instaurava-se um processo de periferização, sendo esses indivíduos excluídos do acesso aos bens de consumo e serviços urbanos essenciais (BASSUL, 2010).

Desse modo, nos anos seguintes à aprovação da Constituição de 1988, circularam 16 projetos de lei pautados pelas questões de regulamentação do capítulo sobre a Política Urbana. O projeto de lei que viria a ser aprovado como Estatuto da Cidade era o PL 181/1990, o qual foi apresentado pelo senador Pompeu de Sousa, trazendo elementos da proposta elencada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU (ex-MNRU): o acesso de todos à cidade; a organização da ocupação da terra urbana; a questão da função social da propriedade; a tributação gradativa da propriedade urbana; além de questões relativas aos Planos Diretores Municipais. Todavia, diferente do preconizado pelo MNRU, que era implantar uma gestão democrática, o projeto de lei aprovado estabelecia uma participação social bastante restritiva, o que gerou insatisfação de alguns setores da sociedade civil. Não obstante, o projeto ainda provocou um descontentamento aos conservadores por ter retomado pautas do movimento de reforma urbana (AVRITZER, 2010).

O projeto de lei se manteve suspenso no Congresso por sete anos, até ser aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, a qual, porém, emitiu um parecer bastante conservador, extinguindo os aspectos mais participativos do projeto. Nesse contexto, o FNRU fez uma solicitação de submissão do Estatuto da Cidade à Comissão de Assuntos do Consumidor e Meio Ambiente, cujo viés político era mais de esquerda, tendo feito várias contribuições importantes ao projeto. Após as modificações pertinentes, a Comissão de Assuntos do Consumidor e Meio Ambiente, encaminhou o projeto à Comissão de Constitucionalidade e Justiça, que aprovou a redação final em 2000 (AVRITZER, 2010).

O Estatuto da Cidade é apontado como um desdobramento da Constituição promulgada em 1988, pois proporciona a instrumentalização das normas constitucionais, especialmente com relação aos princípios da função social da cidade e da propriedade urbana. O Estatuto tem por função “estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio

ambiental” (Cap. I, art. 1.º, parágrafo único). Percebe-se que, embora a questão da função social da propriedade seja abordada desde 1934, nas várias Constituições brasileiras, foi somente em 2001, com o Estatuto da Cidade, que o tema foi, de fato, discutido (RODRIGUES, 2004; BASSUL, 2010).

O Estatuto consiste em uma lei elaborada com uma forte participação dos movimentos sociais que lutam em prol da reforma urbana. O foco desses movimentos, sejam eles nacionais ou internacionais, consiste em argumentar sobre a hegemonia do direito à propriedade como superior a outros direitos, inclusive do direito à vida. Com o intuito de que uma cidade venha a cumprir sua função social, as questões de propriedade individual por vezes devem ser avaliadas, pois somente assim todos os cidadãos terão direito de acesso às cidades. Essa questão é trazida na legislação vigente, em artigos que exprimem o direito de usucapião urbano, estabelecendo limites à especulação imobiliária (RODRIGUES, 2004).

No projeto inicial, havia uma previsão de que o direito de usucapião se estendesse a terras públicas, no entanto os artigos que faziam menção a isso foram vetados. Posteriormente, em decorrência da ação dos movimentos da sociedade civil, tais artigos foram publicados como uma medida provisória. Ressalta-se que, ao vetar esses artigos, o Estado realizou um movimento de se esquivar de suas responsabilidades com relação ao direito à moradia, mesmo tratando-se de um direito assegurado constitucionalmente e tendo assinado o acordo Habitat II. Ainda que haja uma legislação que discorre sobre os direitos de acesso democrático às cidades e seus desdobramentos, isso não significa que a legislação será cumprida. Todavia, é de suma importância o disposto no Estatuto, pois a construção de uma lei serve como meio de trazer à tona as causas sociais, principalmente no que tange à moradia e seus desdobramentos, evidenciando a desigualdade social e a falta de acesso de uma grande parte da população, mesmo embora considerado um direito fundamental (RODRIGUES, 2004).

O Estatuto da Cidade foi aprovado para atuar como um normatizador dos artigos 182 e 183 da Carta Constitucional de 1988. A legislação inova ao trazer claramente o conceito de função social da propriedade e da cidade, criando mecanismos jurídico-institucionais e urbanísticos, além de recursos financeiros, com o intuito de viabilizar a implementação de uma gestão mais equitativa e eficiente. Ademais, o documento fez uma proposição de um sistema de governança

democrático e descentralizado, com parcerias entre os setores públicos e privados, e ainda contribuiu para o reconhecimento dos direitos de moradores de assentamentos informais no que tange às questões jurídicas de posse e seus desdobramentos, até a regularização das áreas ocupadas. Em função de o Brasil ter uma característica mais descentralizada de poder, grande parte da responsabilidade de implementar efetivamente o Estatuto da Cidade ficou a cargo dos municípios, por meio de seus Planos Diretores Municipais (FERNANDES, 2013).

Desde sua promulgação, o Estatuto da Cidade tem sido reconhecido, inclusive internacionalmente, como uma lei inovadora, o que levou o Brasil a ser inscrito no Rol de Honra da ONU (UN-HABITAT) em 2006 apenas por tê-lo aprovado. Trata-se de uma Lei exaltada por muitos gestores urbanos, por representar o instrumento mais assertivo para fornecer fundamentos jurídicos mais adequados para o desenvolvimento de estratégias governamentais que colaborem com a reforma urbana, entretanto diversos setores nacionais acreditam que essa lei não conseguiu se estabelecer como deveria (FERNANDES, 2013).

3.2 A Lei 11.977/2009: institutos de regularização fundiária urbana

Em função da baixa remuneração da classe trabalhadora brasileira e da inexistência de políticas públicas habitacionais efetivas, as moradias em regiões irregulares têm impulsionado a configuração das cidades nos últimos anos, tendo em vista que o modelo de cidade formal é deveras excludente, nos mais diversos espaços, aos indivíduos que não possuem poder aquisitivo (ABRAMO, 2007). Um aspecto característico dos loteamentos irregulares é que, além das questões legais envolvendo os direitos reais e de posse, eles estão localizados em áreas que possuem pouca infraestrutura e serviços públicos, acarretando moradias sem o devido respeito à dignidade da pessoa humana (CILENTO; SANTOS JUNIOR, 2019).

Assim, a regularização fundiária urbana no Brasil é bastante necessária, tendo sido apontada no Estatuto da Cidade em 2001 e vislumbrada de forma mais concreta em 2009 com a publicação da Lei 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV (CILENTO; SANTOS JUNIOR, 2019).

Com o processo de redemocratização, ocorreu uma crise do sistema financeiro de habitação com a extinção do BNH em 1986, o que reduziu significativamente as verbas relativas a melhorias na agenda de habitação. Com a promulgação da Constituição de 1988, determinadas responsabilidades, relacionadas às questões ligadas à política urbana e seus desdobramentos, foram distribuídas a vários níveis de governo, gerando uma fragmentação de políticas habitacionais. No ano de 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade, que serve como instrumentalizador dos artigos 182 e 183 da Carta Magna. Com o intuito de avançar nas discussões fomentadas pelo Estatuto da Cidade, ocorreu a aprovação da Lei 11.124/2005, que instaurou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), tendo sido promulgada após 13 anos de tramitação no Congresso Nacional. Tal lei dispõe sobre a ampla participação no processo de elaboração do Plano Nacional de Habitação e acerca da criação de fundos que deverão ser fiscalizados por conselhos com membros de todos os segmentos e ações organizadas, como planos de habitação locais (FERREIRA *et al.*, 2019).

Por meio da instituição do SNHIS, almejava-se que a política habitacional caminhasse para uma etapa mais executora, porém não foi o que ocorreu, tendo sido muito difícil sua vinculação orçamentária. Desse modo, o governo federal desenvolveu um caminho alternativo para implantar uma política habitacional, que culminou na elaboração do PMCMV, a fim de movimentar o setor econômico que vinha enfrentando uma crise, assim como estabelecer benefícios políticos a curto prazo com o intuito de manter um grupo partidário no poder (FERREIRA *et al.*, 2019).

O PMCMV foi instaurado em 2009, por meio da Medida Provisória 459/2009, tendo sido sancionada em tempo recorde e convertida na Lei 11.977/2009, apenas um mês após a aprovação inicial no Congresso. O PMCMV tinha como foco diminuir as desigualdades habitacionais no Brasil, dispondo de meios de incentivo à construção e compra de imóveis, além da revitalização ou construção de habitações rurais para pessoas com renda mensal de até dez salários mínimos. Assim, o objetivo do Estado era promover o acesso da população de baixa renda ao direito à moradia, previsto na Constituição. Contudo, em razão da urgência de aprovação da Lei por questões de interesses políticos, foram necessários alguns acordos, o que levou as negociações a serem ditadas pelo mercado (FERREIRA *et al.*, 2019).

No âmbito jurídico, a regularização se propõe a fazer com que os indivíduos que se encontrem em determinada propriedade de maneira irregular tenham acesso a um documento comprobatório de posse ou propriedade. No contexto urbanístico e ambiental, objetiva-se solucionar as questões de assentamentos instalados em locais impróprios segundo as legislações urbana e ambiental. O campo da dimensão social diz respeito ao direito à cidade e ao acesso aos serviços disponíveis, sejam eles públicos ou privados. Todo esse processo deve visar a resolução de problemas de infraestrutura, geração habitacional, implementação de equipamentos e serviços públicos, alinhar o direito à moradia e o restabelecimento de áreas ambientais danificadas (BRASIL, 2013).

No que tange aos princípios da regularização fundiária temos:

- I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
- III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
- IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e
- V – concessão do título preferencialmente para a mulher (BRASIL, 2013).

Para deliberar acerca da regularização fundiária em áreas urbanas de maneira mais ampla, o capítulo III da Lei 11.977/2009 constituiu o marco nacional jurídico para tanto. A lei instituiu concepções, instrumentalizou e estabeleceu mecanismos, habilidades e compromissos com a finalidade de acelerar e tornar efetivas as demandas de regularização fundiária de assentamentos urbanos, principalmente nos casos com nítido interesse social. Ao morar de maneira irregular, o indivíduo se sente inseguro constantemente, logo, a regularização de moradias não constitui apenas um direito social, e sim um meio de fornecer condições de acesso a todos os outros direitos fundamentais previstos na Constituição Federal (BRASIL, 2013).

As principais previsões da Lei 11.977/2009 foram a demarcação urbanística e a legitimação de posse, que trouxeram progressos à regularização fundiária urbana, igualmente à de interesse social, em que houve contribuições às questões judiciais de legitimidade da posse utilizada para fins de moradia, propiciando a aplicação da

usucapião administrativa. A normatização de processos de regularização fundiária no País atuou como um facilitador para todos os atores envolvidos, além de ter provocado um aumento considerável no número de regularizações de assentamentos informais. Esse processo de desjudicialização tem um papel importante de viabilizar a regularização, uma vez que permite a retirada da esfera do litígio judicial das solicitações de legitimidade da posse dos moradores desses assentamentos, que detêm o controle da terra ocupada, tendo assim o direito ao reconhecimento da usucapião (CILENTO; SANTOS JUNIOR, 2019).

Além dos avanços relacionados às condições de melhoria da perspectiva de vida de moradores de áreas irregulares, a regularização fundiária atua no âmbito da gestão territorial urbana, tendo em vista que os assentamentos começam a fazer parte das rotinas administrativas municipais. As principais contribuições de progresso da Lei 11.977/2009, no tocante à regularização fundiária, incluíram definição de responsabilidades dos setores e pessoas envolvidas; delimitações da regularização e seus protótipos de interesse social e específico; obrigatoriedade de construir um plano de regularização fundiária em todos os seus aspectos; organização das questões de uso e ocupação do solo; estabelecimento de regras em Áreas de Preservação Ambiental Permanente; instrumentalização da demarcação urbanística e as questões de posse; e facilitação do processo de regularização de parcelamentos irregulares (BRASIL, 2013).

No entanto, cabe ressaltar que as questões referentes à irregularidade fundiária não são exclusivas dos assentamentos que se formaram em virtude da falta de outras opções de moradia. Há também loteamentos e até bairros constituídos por pessoas de média e alta renda que estão fora das padronizações legais. Com o intuito de organizar o território da cidade, fazem-se necessárias ações que visem a regularizar ambos os casos. No caso dos assentamentos populares, destaca-se o componente do interesse social. Desse modo, a Lei 11.977/2009 estabeleceu dois tipos de regularização fundiária: a de interesse social e a de interesse específico (BRASIL, 2013).

A regularização social foi apropriada para assentamentos irregulares ocupados, em geral, pela população de baixa renda, desde que atendam a alguns critérios como ter ocupado pacificamente há, no mínimo, cinco anos e estar localizada em uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). No tocante à

regularização de interesse específico, ela está relacionada às propriedades que não se enquadram nas questões de interesse social (BRASIL, 2013).

Anteriormente à Lei Federal 11.977/2009, a regularização de posse em terras privadas só podia ser realizada por meio judicial, o que gerava uma morosidade no processo, podendo culminar em um não reconhecimento de posse. O instrumento da legitimidade de posse, aliado à demarcação urbanística, permitiu que esse processo pudesse ser efetuado por via extrajudicial, podendo ser executado pelo poder municipal, na esfera administrativa, constituindo a usucapião administrativa. Além disso, esse processo é unificado em todo o território nacional (CILENTO; SANTOS JUNIOR, 2019).

3.3 A Lei 13.465, de 2017. Solução de problemas fundiários

Na América Latina, a questão da regularização fundiária assume duas vertentes: o reconhecimento da posse, por meio de titulação generalizada, como ocorreu no Peru, e o reconhecimento da posse associada à melhoria da infraestrutura da cidade e serviços ofertados, como as experiências sugeridas do Brasil. Todavia, em ambos os casos, os efeitos não haviam sido previstos e esperava-se que tais ações seriam para sanar os assentamentos informais, porém não foi o que ocorreu, pois, de fato, esses planos acabaram por estimular novos assentamentos. Um dos efeitos indiretos desses eventos foi a gentrificação, que aconteceu principalmente nas localidades centrais das regiões metropolitanas (FERNANDES, 2011).

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) consiste em um conjunto de ações jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais cujo objetivo é inserir no contexto jurídico das cidades, tanto as áreas urbanas informais, quanto seus moradores. Com relação às medidas jurídicas, envolvem principalmente a regularização das questões de posse e domínio da propriedade. As ações urbanísticas dizem respeito às soluções para adequar os locais irregulares à cidade regularizada, como a construção de infraestrutura essencial e realocação de moradias. No que tange às medidas ambientais, estão relacionadas aos transtornos presentes em ocupações implantadas em desacordo com as legislações ambientais. As medidas sociais, por sua vez, concernem à deliberação dada à população beneficiária da Reurb,

principalmente em ocupações com famílias de baixa renda, visando ao exercício do direito à moradia e à cidadania de forma digna (MOURA, 2017)

No ano de 2016, entrou em vigência a Medida Provisória 759, suprimindo um número significativo de normas, assim como um dos capítulos fundamentais da Lei 11.977, de 2009, com o argumento de que há várias regulamentações de diferentes âmbitos que discorrem a respeito da regularização fundiária. Essa medida provisória foi responsável por trazer alterações significativas em mais de dez leis, surpreendendo vários profissionais e também beneficiários dos institutos das leis revogadas. Seu objetivo se fundamentava na simplificação do processo de regularização fundiária urbana e rural, como se esta pioneira fosse. Contudo, ficou claro que uma revisão da norma de 2009 já seria suficiente para atingir os objetivos preestabelecidos. Desse modo, a medida provisória logo foi convertida na Lei 13.465, de 2017, que reafirmou princípios já fixados pela lei do PMCMV (SALEME, 2019).

A Medida Provisória 759 foi alvo de muitas críticas, gerou diversos debates e esteve envolvida inclusive em ações de inconstitucionalidade, além de ter inserido um capítulo que influenciou o Código Civil, criando um novo direito real: o direito de laje. Várias das normas trazidas pela nova medida provisória foram dispostas de maneira superficial, evidenciando uma não realização de estudos, principalmente das diversas legislações anteriores a despeito da regularização fundiária, pois vários desses pontos iam de encontro às legislações já bem estabelecidas (SALEME, 2019).

Em 11 de julho de 2017, foi implementada a Lei 13.465, que estabelece modificações no que tange à política de regularização fundiária rural e urbana, além de instaurar e instituir diferentes procedimentos de venda de imóveis da União, inclusive no âmbito da Amazônia Legal. Essa lei foi responsável por modificar vários marcos legais relacionados à política urbana e à função social da propriedade, que haviam sido determinadas na Constituição Federal e também no Estatuto da Cidade. Tendo em vista esse novo sistema de legitimação fundiária, vários autores têm tratado do assunto pelo viés econômico e até com base nas diretrizes do Banco Mundial (SOUSA, 2017).

Diante da implantação da nova Lei da Reforma Agrária, várias instituições se posicionaram a respeito, entre elas a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), que se mostrou contrária a alguns tópicos da medida provisória que, de alguma maneira, exercem certa ameaça à permanência do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), afirmando que os processos de modernização e democratização da autorização das posses e títulos funcionarão como um facilitador da alienação de terras públicas. Ademais, para o Movimento Sem Terra (MST) a nova lei representa um retrocesso significativo no que tange às políticas destinadas à reforma agrária, além de ter se mostrado um empecilho para o processo de democratização da terra no País (MST, 2017; CONTAG, 2017).

Em contrapartida, as organizações patronais e os órgãos governamentais relacionados à política da reforma agrária adotam uma linha de pensamento contrária ao exposto pelos movimentos sociais, inclusive a Secretaria Especial de Agricultura Familiar do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Incra. Por meio de uma cartilha desenvolvida em parceria, declaram que a medida provisória assegura maior transparência, agilidade e desburocratização das políticas de reforma agrária e regularização fundiária (BRASIL, 2017a).

Com o objetivo de complementar o processo já estabelecido, houve a revogação da norma anterior (Lei PMCMV), em função da Lei 13.465/2017, que buscou distanciar vários de seus princípios, fazendo substituições da legislação de posse anterior pela Reurb. No que tange à legitimação da posse, esta passou a ser entendida de maneira distinta na nova lei, como a ação do poder público determinada a outorgar título, que fornece constatação da posse de imóvel, propósito da Reurb, transmutada em aquisição de direito real de propriedade, sabendo quem são os ocupantes da propriedade, há quanto tempo e a respeito da qualidade da posse (TARTUCE, 2018).

A Lei 13.465/2017 trouxe uma definição de três tipos de regularização fundiária, que abrangem as propriedades urbanas irregulares do País: a Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), a Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E) e a Regularização Fundiária Inominada (Reurb-I). A Reurb-S é aplicada às áreas informais, que são ocupadas em sua maioria por população de baixa renda, sendo isso definido pelo plano diretor ou por outro ato do poder. A Reurb-E compete aos conglomerados urbanos irregulares ocupados por

uma população que tem uma moradia com irregularidades, porém possuem melhores condições econômicas e não se encaixam no Reurb-S. Já a Reurb-I é admissível aos núcleos urbanos informais constituídos antes da implantação da Lei 6.766/1979 (MOURA, 2017).

Os motivos que levaram à inclusão de divisão em modalidades de Regularização Fundiária na legislação já constavam na Lei 11.977/2009, que representa um marco na legislação fundiária. Nesse contexto, ainda que a maioria dos assentamentos irregulares nas áreas urbanas seja constituída por famílias de baixa renda, vale ressaltar que também há famílias de maior renda que geram situações de irregularidades urbanísticas, por exemplo, o consentimento de “condomínios fechados” que defraudam a Lei 6.766/1979, apoderamento privado de orla marítima, alcançando áreas de terras próximas às praias, assim como a posse de áreas públicas em que foram construídas mansões e também loteamentos irregulares (BRASIL, 2009, 1979).

A legislação anterior já contava com dois modelos de regularização fundiária: um destinado à população de baixa renda chamado de regularização fundiária de interesse social, e outro que ocorria mediante aprovação de um juízo discricionário do poder público, denominado de regularização fundiária de interesse específico, a qual, para ser realizada, levava em conta a situação socioeconômica dos ocupantes, avaliando até mesmo sua condição econômica para aquisição de terra em espaço regularizado. Todavia, na Lei 13.465/2017, essa gênese, assim como os critérios previamente definidos e que propiciaram a diferenciação, foram esquecidos, e o prognóstico dos dois modelos de regularização fundiária acabou propiciando uma abordagem desigual para os que desejassem fazer uso de outro instituto incorporado pela nova lei, conhecido como “legitimação fundiária”, pensada como um meio de aquisição com raízes no direito de propriedade, do mesmo modo que acontece na usucapião (ALFONSIN *et al.*, 2019).

Um dos fatores controversos no texto da Lei é que ele dispõe de requisitos necessários para a Reurb-S que não são exigidos e aplicáveis à Reurb-E, que não tem como característica o interesse social. Assim, a legislação, de certa maneira, acaba por impor exigências mais rígidas para a legitimação fundiária direcionada às famílias de baixa renda do que aquela aplicada ao resto dos indivíduos, e essa atitude vai de encontro à política urbana anterior (ALFONSIN *et al.*, 2019).

Entre as principais alterações proporcionadas pela Lei 13.465/2017 vale destacar: inserção do direito real de laje no Código Civil e sua normatização; modificação das condições para a usucapião urbana coletiva; alterações no processo da usucapião administrativa; inclusão de novos tipos de condomínio – urbano simples e de lotes; determinação do conjunto de arrecadação de bens vagos em casos de abdicação; anulação do capítulo que trata da regularização fundiária na Lei 11.977/2009 (PMCMV); modificações dos sistemas relacionados à alienação fiduciária em garantia de bens imóveis; mudanças na Medida Provisória 2.220; modificações da Lei 9.636/1998 de transferência de bens da União; introdução de meios para a Reurb e do instituto da legitimação fundiária (TARTUCE, 2018).

Anteriormente, a Lei 11.977/2009 trazia um conjunto de regras que davam certa operacionalização ao sistema, entretanto a medida provisória acabou por desestruturar muitos desses procedimentos próprios, além de ter revogado o capítulo III, que tratava dos principais instrumentos de regularização fundiária. Houve também a exclusão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que foram restabelecidas de modo opcional, quando a medida provisória foi convertida em lei. Outro ponto levantado como necessário para o surgimento da medida provisória está relacionado a uma exigência de um novo marco legal da regularização. Todavia, o objetivo inicial ficou comprometido, pois vários artigos da medida provisória mais ultrajaram do que defenderam os direitos constitucionais como moradia, função social da propriedade e meio ambiente, não dando margem para a implantação de políticas públicas na área (SALEME, 2019).

No que concerne às mudanças relativas às ZEIS, elas consistem em um instrumento cuja função é simplificar os protótipos urbanísticos determinados no Plano Diretor Municipal, usando o zoneamento. Essa divisão é aplicada a fim de definir e demarcar as utilizações do solo, suas funções e quais as dimensões das construções da cidade. As ZEIS possuem como objetivo primordial assegurar o acesso à terra urbana, elencando padrões de urbanização que realizem a moderação do uso e ocupação da terra. As ZEIS estão presentes desde o Estatuto da Terra, atuando como forma de intervir em procedimentos que visam a mercantilizar o solo, fazendo com que haja uma democratização de acesso da terra pelas famílias de baixa renda. Na da Lei 13.465/2017, as ZEIS integram mais um elemento no rol de dispositivos ameaçados pela nova legislação, pois, enquanto na

Lei 11.977/2009 eram entendidas como regularização de interesse social ocupações que estavam em ZEIS, na nova lei essa questão é colocada como facultatividade do gravame, o que gera instabilidade na aplicação desse dispositivo no planejamento urbano, tendo em vista a ausência de exigências legais, e a escolha pelo uso fica a cargo da decisão do gestor (ALFONSIN *et al.*, 2019).

A Lei 13.465/2017 se posiciona de maneira a afirmar que políticas fundiárias inclinadas ao mercado seriam capazes de solucionar os impasses no campo agrário nacional. Nessa mesma vertente, Sauer e Leite (2017) destacam que a tendência de resgatar o programa da política neoliberal dá margem para a extinção de políticas públicas que estejam associadas à efetivação da função socioambiental da propriedade rural brasileira. Aliado a isso, o País tem apresentado um intenso processo de desindustrialização e aumento significativo da exploração irresponsável dos recursos naturais para manufatura de produtos utilizados como matéria-prima (PINTO NETO; SILVA, 2018; SAUER; LEITE, 2017).

Parte da doutrina entende que a lei alterou o modo como são delegadas as propriedades públicas no Brasil, transformando o padrão de transferência disposto na Constituição Federal, passando a utilizar a política de titulação. Com a instauração de novas normas, houve a permissão de que a terra pudesse ser vendida a terceiros, o que voltou a beneficiar a “grilagem”, indo de encontro aos propósitos da reforma agrária. Ademais, possibilitou a alienação dessas terras num pequeno espaço de tempo após a expedição do título aos assentados. Ainda, de acordo com as entidades e movimentos sociais ligados à política de reforma agrária, o processo de atualização e popularização das questões relacionadas à concessão de terras e titulações trazidas pela nova Lei teria o intuito de simplificar a cessão de terras públicas, tanto para o mercado nacional como internacional, mesmo aquelas em que já haviam assentamentos da reforma agrária ou áreas ocupadas por pessoas de baixa renda. Além disso, criou uma municipalização do processo de redução da concentração fundiária nas cidades, no entanto esse processo torna a reforma agrária menos palpável, tendo em vista a grande influência que os latifundiários podem exercer sobre o poder local, interferindo na divisão do território (SOUSA, 2017; SAUER; LEITE, 2017; STF, 2017).

No tocante às questões relacionadas às ocupações em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, em seus artigos 6.º, 15 e 16, houve

uma modificação das áreas que concernem a 15 módulos fiscais e não superiores a 1.500 hectares, aumentando para 2.500 hectares. Incluiu-se, ainda, no texto que, para os casos em que não haja possibilidade de legalização da ocupação de áreas objeto de processos judiciais, em que seja parte a União ou suas entidades da administração indireta, não é mais necessária a ocorrência do trânsito em julgado para que se analise a regularidade da ocupação (PINTO NETO; SILVA, 2018).

3.4 As ações diretas de inconstitucionalidade interpostas contra a Lei 13.465/2017

Assim que surgiu a pretensão de que a medida provisória fosse convertida em lei, houve várias reuniões e audiências públicas com o objetivo de discutir essa medida, gerando diversas ponderações divergentes e culminando numa aprovação com ressalvas. A lei trazia algumas lacunas e houve uma afirmação de que essa imprecisão poderia favorecer a prática da grilagem. Tendo em vista essa e outras inconsistências da nova legislação, muitas associações enviaram ao procurador-geral do período solicitações de aceite do pedido de ação de inconstitucionalidade, com a alegação de que a norma promovia uma privatização indiscriminada, além de extinguir os bens comuns, causando danos em solos, florestas e águas. Outro ponto bastante polêmico se deu em decorrência da alteração da época de regularização, que passou a ser precedente a 22 de dezembro de 2016, o que atuou como uma espécie de perdão aos grandes invasores de terra (SALEME, 2019).

Ademais, a Lei 13.465/2017 flexibiliza as diretrizes para ampliação urbana desenfreada, autorizando que os municípios aumentem seus perímetros urbanos sem a necessidade de um projeto técnico, que era obrigatório no Estatuto da Cidade, e, em seguida, titulem regiões ilegítimas na área rural. Ela proporcionou uma simplificação de ações que já estavam legalmente bem definidas em legislações anteriores. Tais decisões acabam incentivando e impulsionando ocupações irregulares e, ainda, vão de encontro aos objetivos almejados, quando se pensa em urbanização adequada (SALEME, 2019).

Nesse contexto, a nova lei de Reurb é objeto de três ações diretas de inconstitucionalidade, 5771, 5787 e 5883, todas de relatoria, por prevenção, do Ministro do STF, Luiz Fux. As referidas ações constitucionais foram ajuizadas pela

Procuradoria Geral da República, pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), respectivamente.

A nova legislação apresenta uma ideia primordial de solucionar os problemas de distribuição de terras no País. Todavia, a norma, após a conversão, tornou-se distinta do disposto na medida provisória que a originou, o que levou à inserção de ação direta de inconstitucionalidade por parte do Ministério Público Federal, o qual afirmou ter recebido manifestações de 61 entidades ligadas à defesa do ambiente que se mostraram contrárias às novas normas, sustentando que deixava diversas lacunas que impulsionaram a privatização de áreas irregulares ou não permitidas nas legislações anteriores. Ainda, declarou que não havia nenhuma urgência para editar essa medida provisória, tendo em vista que a questão fundiária no País remonta ao período colonial. Logo, é desnecessário que o problema de repente ganhe um grau de urgência que demande o uso de uma medida provisória. Outra crítica é feita à anulação de vários pontos do padrão de regulação previsto na Lei 11.977/2009, porquanto vários municípios, que já haviam se adequado às normas preconizadas pela Lei Minha Casa, Minha Vida, necessitariam se reorganizar para atender ao disposto na nova legislação, gerando várias inconsistências (TARTUCE, 2018).

Na ação direta de inconstitucionalidade impetrada pelo Partido dos Trabalhadores, foi questionada a constitucionalidade da lei sob o aspecto formal, ante a ausência dos pressupostos de urgência e relevância exigidos para a regulamentação da matéria por meio de medida provisória. Inquiriu-se, ainda, que o modelo de regulamentação proposto pela lei não dispõe de mecanismo que contribua para a efetivação de direitos para a população de baixa renda do campo e da cidade, sendo prejudicada com as mudanças e revogações dos procedimentos de regularização fundiária trazidos pela nova normatização, que desconsidera princípios constitucionais e facilita a concentração fundiária, contribuindo para o aumento dos conflitos fundiários, violando o princípio da vedação ao retrocesso social (BRASIL, 2017c).

O IAB, como dito, também foi responsável por uma requisição no Supremo Tribunal Federal de uma ação direta de inconstitucionalidade contra a nova legislação. O questionamento da entidade refere-se às colocações da lei a respeito da Reurb e, ainda, a alguns pontos presentes no Título III. O IAB afirma que o

disposto nessa seção viola o assegurado pelo texto da Constituição, que delega aos municípios a função de decretar, além de outros aspectos, relativos às questões locais, que versam sobre disposição territorial e as demandas concernentes ao plano diretor. Conforme a instituição, ao município corresponde a responsabilidade por planejar e executar uma política de desenvolvimento urbano adequada às suas realidades e demandas. Todavia, essa municipalização não isenta a União e o Estado de suas responsabilidades, mas realiza uma delimitação, pois as instâncias maiores não devem ser responsáveis por conhecer as demandas e particularidades de cada município, assim como seus recursos disponíveis, a organização territorial ou mesmo suas relações jurídicas (BRASIL, 2018).

Rodrigo Janot, o Procurador-Geral da República na época da aprovação da Lei, requereu no Supremo Tribunal Federal uma ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei 13.465/2017, que discorre acerca da regularização fundiária urbana e rural, a resolução de créditos fornecidos aos assentados da reforma agrária, a regularização fundiária na área da Amazônia Legal e estabelece meios para melhorar os processos de venda de imóveis pertencentes à União. A ação se deu em razão de não terem sido observadas as questões constitucionais ao realizar a modificação da medida provisória em lei. O Procurador ainda coloca que a lei, alvo de questionamento, altera diversas outras legislações, das quais muitas foram construídas com ampla participação popular e, por conseguinte, houve a ampla manifestação de várias entidades que fizeram uma representação na Procuradoria-Geral a fim de apontar os trechos de inconstitucionalidade da nova legislação (BRASIL, 2017b).

Conforme o Procurador-Geral, a inexistência de urgência também fica evidente, ao levar em conta que a medida provisória transfere vários aspectos sobre os quais ela tem intenção de regulamentar a normas futuras, “em franca demonstração da inexistência do *periculum in mora* que autoriza a atuação do Presidente da República, em detrimento do Congresso Nacional”. Na avaliação de Janot, a supressão da legislação essencial à regularização fundiária e sua permuta por regras que não têm uma característica autoaplicável acabariam por acentuar impasses que necessitam de ágeis soluções. No que tange às questões de inconstitucionalidade material, a nova legislação transgredir a Constituição Federal

ao trazer os assuntos de regularização fundiária rural e urbana e desmatamento em desalinho com as recomendações e disposições da Carta Magna (BRASIL, 2017b).

Na ADI 5.771, foi solicitado que o Supremo Tribunal Federal realizasse a suspensão por liminar da permanência da lei, pois esta poderia propiciar privatizações indiscriminadas de bens públicos, culminando em situações irreversíveis, como o aumento do número de mortes em decorrência de conflitos pela terra, intensificação do processo de concentração fundiária, além de perdoar as infrações de grileiros e responsáveis pelo desmatamento. A Lei 13.465/2017 foi colocada como uma afronta à Constituição brasileira em virtude da extensa permissão da prática de grilagem das terras públicas, por exemplo, o direito de propriedade, por meio da aquisição com ausência de licitação e a preços modestos, cobrindo todas as áreas públicas com até 2.500 hectares invadidos. A Constituição traz esse limite máximo como 50 hectares, no entanto a legislação de 2009 iniciou esse processo de abertura de precedentes, aumentando essa titulação para até 1.500 hectares na Amazônia Legal. Ademais, a nova lei estimula a concentração de renda e, conseqüentemente, intensifica a desigualdade socioeconômica do País, ao passo que se opõe às ideias de formar uma sociedade livre, justa e solidária (PAULINO, 2017; MARUCO; NASCIMENTO JR., 2018).

No tocante à função social da propriedade, confrontaram-se os artigos 5.^o, XXIII, 170, III, e 182, § 2.^o, e, com relação à importância de haver um salário mínimo suficiente para cobrir os gastos necessários para a habitação, violou-se o artigo 7.^o, IV, da Constituição. Ainda, a Procuradoria afirmou que o direito à moradia está disposto em inúmeros documentos, nos quais o País se colocou como responsável por cumprir, e esse direito é preconizado também por importantes documentos internacionais como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (Pidesc) e a Declaração de Istambul. Portanto, pode-se dizer que o disposto na nova legislação ignorou os documentos anteriormente acordados e culminou na violação do direito à moradia (PIRES *et al.*, 2018).

Com relação à regularização fundiária rural, a Constituição Federal estabelece que a reforma agrária deve ocorrer via desapossamento de imóveis rurais que não atendam à regra da função social da propriedade (art. 184) ou mediante concessão de terras públicas ou devolutas (art. 188). Dessarte, a reforma

agrária se coloca no patamar de direito fundamental. A nova lei, todavia, ao confrontar os princípios fundamentais, permite que irregularmente haja a cessão em massa de bens públicos para indivíduos que possuem rendas superiores, beneficiando determinadas classes em detrimento da população menos abastada, o que vai gerar um significativo impacto na estrutura fundiária em todo o território nacional. Dessa maneira, pode-se inferir a ocorrência de uma espécie de incentivo para as ações de ocupações irregulares, assim como a grilagem, fatos que automaticamente incorrem em maiores conflitos agrários, em razão da extinção das condições para a continuidade da implantação de políticas públicas voltadas à moradia (PIRES *et al.*, 2018).

No momento em que ocorre uma prática de vendas de terras públicas, abaixo do valor de mercado, há uma infração do previsto artigo 37 da Constituição Cidadã, relacionada à alienação de bens públicos em proveito de interesses particulares, inclusive na região da Amazônia, onde se localiza grande parte do território indígena, assim como área pertencentes a comunidades quilombolas e tradicionais. Ainda, ressaltou a Procuradoria a ocorrência do não cumprimento da função social e ambiental da propriedade, assim como do princípio da proporcionalidade. Conforme o artigo 186, II, da Carta Maior:

A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (BRASIL, apud PIREZ *et al.*, 2018, p. 11).

O principal aspecto abordado pelo Ministério Público Federal (MPF), acerca da nova legislação, está relacionado a uma avaliação realizada pelo Incra quanto ao custo da terra explicitado na Instrução Normativa Incra/P 87/2017, que instaura uma Planilha de Preços Referenciais visando à titulação de projetos de assentamento e regularização fundiária. As pesquisas realizadas pelo GT Terras Públicas e Desapropriações do MPF evidenciam uma redução significativa no valor máximo da terra nua, quando confrontadas com as PPR de 2015 e a PPR, visando à titulação de projetos de assentamento e à regularização fundiária do ano de 2017, instaurada pela Instrução Normativa Incra/P 87/2017 e estabelecida após a Medida Provisória 759/2016 (CAETANO, 2018).

Por meio da Recomendação 01/2017, o GT Terras Públicas e Desapropriações do MPF fez uma recomendação ao presidente do Incra para que

não houvesse um nivelamento da planilha de preços referenciais para fins de titulação de projetos de assentamento. Ressalta-se que ceder terras públicas por valores deveras inferiores àqueles praticados no mercado desencoraja as atividades produtivas e, por outro lado, impulsiona a ocupação de novos locais que vão gerar maior benefício financeiro (CAETANO, 2018).

Em suma, não existe uma clara necessidade que explique por que os problemas relacionados à regularização fundiária se tornaram de extrema urgência subitamente, justificando-se o uso de uma medida provisória. Outrossim, questiona-se a urgência de uma reforma urbana, tendo em vista que o problema já assola o País há muito tempo. Portanto, os assuntos pertinentes à regularização fundiária não devem ser alterados por meio de uma ação do Executivo que presume importância e iminência, pois trata-se de um assunto relevante e que tem influência direta na vida dos indivíduos, demandando uma ampla discussão na sociedade, a fim de escolher as melhores alternativas. Ainda com relação ao ato do Poder Executivo Federal, ressalta-se que este se encontra corrompido por vícios formais, tendo abordado matérias exclusivas de alteração por meio de lei complementar e de outros mecanismos pertencentes ao direito processual civil, o que promove uma imposição de respeitar um procedimento específico, sob pena de inconstitucionalidade (PIRES *et al.*, 2018; MARUCO; NASCIMENTO JR., 2018).

4 ASPECTOS, PROCEDIMENTOS E MODALIDADES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA ATUAL

Conforme exposto, no Brasil, a questão fundiária constitui um problema bastante antigo, que remonta à época colonial. Neste período, houve um aumento significativo nas taxas de escravidão, e fatos que trouxeram novamente à tona a questão da terra. Todavia, dessa vez, houve a instituição de um processo de divisão territorial, denominado capitanias hereditárias, com ocupação da terra e caracterização do latifúndio como produto de alto valor econômico (CORREIA, 2020). Cabe ressaltar que todos esses eventos sempre mantiveram a característica de não preocupação do Estado com a transferência e alocação digna desses indivíduos, reforçando desigualdades.

No ano de 1930, o Brasil formava um amplo território extremamente diversificado e desagregado, e promover a circulação de produtos entre as diferentes regiões era bastante complicado, tendo em vista a precariedade e a fragilidade das comunicações internas. Entre as décadas de 1940 e 1980, ocorreu um progressivo e acelerado processo de urbanização, que manteve as desigualdades sociais e territoriais. Esse crescimento exacerbado e repentino implicou inúmeros desafios para as cidades. Contudo, as primeiras intervenções, para modificar o cenário que vinha se formando, só começaram a ser pensadas e realizadas muito tardiamente, além de possuírem uma característica exclusivamente local, não abarcando sequer a totalidade do município (PEREIRA, 2018).

Por meio de seu percurso histórico, várias foram as tentativas de viabilizar o direito à moradia. Uma delas é a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), que “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (art. 9.º da Lei 13.465/2017).

Com efeito, existem duas modalidades de Reurb. A Reurb-S é a regularização de interesse social, ao passo que a Reurb-E é a regularização de interesse específico. A diferença diz respeito ao enquadramento dos beneficiários. A primeira modalidade se caracteriza pela regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda,

enquanto a Reurb-E diz respeito à regularização que envolve população sem essa qualificante.

4.1 O município e sua sistemática na catalogação de ocupações urbanas consolidadas

A Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979) foi a primeira a possibilitar que a regularização dos loteamentos ou dos desmembramentos não autorizados fosse realizada pelos municípios. Ao analisarmos o que isso representa na dimensão urbanística, verificamos que esse procedimento resulta na integração do assentamento ao resto da cidade, visando a melhorar as condições de infraestrutura, acessibilidade, mobilidade e disponibilidade de serviços públicos. No tocante à dimensão ambiental, o objetivo é aprimorar as condições de saneamento básico, controle de risco dos desastres naturais, assim como preservar o meio ambiente. Contudo, essa legislação não foi suficiente para abranger todos os aspectos e prismas da regularização, ficando restrita à divisão de loteamentos e desmembramentos (AZEVEDO, 2020).

Conforme dados do censo de 2010, aproximadamente 84% da população brasileira se encontrava concentrada na área urbana. Tal situação configura um problema grave aos municípios, sendo necessária a adoção de instrumentos de gestão que auxiliem na resolução de questões conflitantes decorrentes de um crescimento desordenado e desigual das diversas regiões. Esse rápido processo de urbanização traz consigo vários problemas relacionados ao déficit habitacional e de ordem social. A partir desses impasses, nasceram as áreas urbanas consolidadas, que necessitam de normatização via regularização fundiária, constituindo-se como mecanismo para promoção da cidadania, a fim de legalizar uma área ocupada (BELTRAME; TAVEIRA, 2016).

As responsabilidades para organizar as políticas urbanísticas são divididas entre as três esferas de atuação do Poder Executivo, levando em consideração qual o interesse existente em cada um dos entes. No que tange ao interesse nacional, a União ficará responsável por competências normativas e materiais, estabelecendo diretrizes gerais sobre questões pertinentes ao gerenciamento e uso dos recursos naturais, ao desenvolvimento urbano, à disposição do território, ao campo do

desenvolvimento econômico e social, assim como sobre a política nacional de transportes. Por sua vez, os Estados atuam na esfera urbanística na função legislativa e material, devendo implantar, organizar e gerir as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nas situações em que elas evidenciam interesse comum (LUFT, 2010).

Ademais, os municípios, em razão de sua contiguidade e da interação mais próxima com os cidadãos, determinam em sua lei orgânica a base jurídico-política do território no qual desempenham sua autoridade, focando suas práticas legislativas e administrativas nas questões de interesse local, a fim de garantir o desenvolvimento das funções sociais da cidade, assim como promover o bem-estar de seus habitantes. Os municípios possuem autonomia para decidir sobre questões relacionadas à sua realidade particular, todavia as condições estabelecidas pela legislação federal não podem ser transgredidas, uma vez que a União tem a responsabilidade de fixar as diretrizes gerais do desenvolvimento urbano (LUFT, 2010).

Apesar de serem esferas com funções diferenciadas e complementares, no âmbito da organização urbanística, também existem ações que são obrigação de todos os entes União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por exemplo, a preservação do patrimônio histórico e cultural, a proteção ambiental, a promoção de programas de moradia e saneamento, bem como supervisionar e fiscalizar os serviços de exploração de recursos hídricos (LUFT, 2010).

É de competência municipal a regularização do loteamento ilegal, conforme destacado no artigo 30 da CF, que assegura ao município a responsabilidade de legislar sobre assuntos de interesse local. Ainda conforme a Carta Cidadã, o referido ente federativo deve viabilizar uma adequada disposição de seu território, lançando mão de estratégias de planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Outra legislação de suma importância que traz esclarecimentos a respeito das competências municipais é o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que em seu artigo 2.º estabelece que a política urbana deve ordenar o desenvolvimento integral das funções sociais da cidade, adotando-se, para tanto, algumas diretrizes que disponham sobre regulamentação e gerenciamento do uso do solo, a fim de impedir o parcelamento do solo, a edificação ou as utilizações inadequadas referentes à infraestrutura urbana. Caso a ocupação não esteja em

área de risco e sejam atendidas as normativas, é possível realizar o processo de regularização, principalmente quando se tratar de uma ocupação já consolidada (FREITAS, 2020).

Se um município desejar realizar uma alteração na destinação de um respectivo território, passando de rural para urbano, essa modificação não poderá ser feita arbitrariamente pelo prefeito ou pelos vereadores, pois consiste em uma demanda que deve ser autorizada pela União, por meio do Incra, que é o órgão responsável por organizar o zoneamento das áreas rurais. A separação do território é efetuada por um sistema de demarcação das áreas urbanas regulamentado por uma Lei do Perímetro Urbano. Essa diferenciação bem marcada das áreas urbana e rural do município também se mostra importante para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pois existem diversas pesquisas que produzem quadros comparativos entre as regiões (LUFT, 2010).

No ano de 2001, houve a aprovação da Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que dispõe sobre as diretrizes gerais da política urbana, assim como define as normas para a construção do plano diretor. No que diz respeito à determinação do plano, ficou estabelecido que ele deveria ocorrer em cidades que integram as regiões metropolitanas, cidades que estejam em regiões turísticas e cidades localizadas em área de influência de empreendimentos ou atividades que gerem impacto ambiental. Quanto ao conteúdo do plano, faz-se necessária a demarcação de áreas urbanas em que será realizado o parcelamento. Ademais, o plano diretor deve abranger todo o município, tanto a área urbana quanto a rural, devendo sofrer revisões a cada dez anos, no mínimo, além de contar com a participação dos munícipes em sua elaboração (CARVALHO; BRAGA, 2001).

O plano diretor consiste em um instrumento de grande importância para a política municipal de desenvolvimento e expansão urbana, servindo como norteador desses processos, cujo objetivo é organizar o desenvolvimento das funções sociais da cidade de modo a garantir o bem-estar de seus habitantes, assim como impossibilitar a ocorrência de arbitrariedades por parte do poder público com relação ao direito de propriedade, assegurando que o poder incumbido ao município para a normatização do mercado imobiliário seja empregado apenas na busca do interesse público. O plano diretor é uma lei de caráter obrigatório para todos os municípios que possuem uma população maior que 20.000 habitantes, e, de maneira

simplificada, funciona como um normatizador de diretrizes de planejamento e gestão territorial urbana, regulamentando o uso, ocupação, parcelamento e expansão do solo urbano (CARVALHO; BRAGA, 2001; PINTO, 2005).

Um dos pontos essenciais trazidos no plano diretor diz respeito à organização da ocupação e uso do solo urbano, processo conhecido como zoneamento urbano. O zoneamento pode ser realizado de diferentes modos, contudo a forma mais utilizada é o zoneamento de uso e ocupação do solo, de matriz funcionalista, que presume uma separação de usos ou finalidades, valendo-se de graus de flexibilidade. No tocante à sua implementação, o zoneamento geralmente é dividido em duas grandezas: a primeira consiste no macrozoneamento que representa a limitação das zonas urbanas, de expansão urbana, rural e macrozonas especiais do município; a segunda trata do zoneamento de fato, que vai normatizar o uso e ocupação para cada macrozona, especialmente na zona urbana (CARVALHO; BRAGA, 2001).

A temática central do macrozoneamento municipal consiste em definir as zonas urbana e de expansão urbana, que atuam como determinantes do crescimento da malha urbana municipal, influenciando diretamente questões de suma importância, como os problemas ambientais das cidades brasileiras, que são fruto de uma expansão urbana descontrolada. Entretanto, não se constitui apenas num processo de identificação dessa área efetivamente ocupada, mas também de selecionar quais os locais mais adequados para o uso urbano do solo entre suas variadas modalidades. Desse modo, caso essa delimitação seja inadequada, poderão ocorrer diversos problemas nas cidades ou então agravar aqueles já existentes (CARVALHO; BRAGA, 2001).

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) dispõe sobre as normas de elaboração para um plano diretor, trazendo como diretrizes:

1. As diretrizes devem abranger pelo menos os aspectos relativos ao tipo e intensidade do uso do solo, ao sistema viário e respectivos padrões, à infraestrutura e aos equipamentos sociais e serviços urbanos, tendo em vista o atendimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade.
2. As diretrizes devem explicitar o(s) horizonte(s) de sua vigência, bem como conter claramente os critérios de seu estabelecimento.
3. As exigências de ordenação da cidade incluem parâmetros para urbanização, parcelamento, uso e ocupação do solo e para a utilização e preservação ambiental e de recursos naturais.

4. A intensidade do uso do solo refere-se tanto à ocupação quanto ao aproveitamento dos lotes, especificando distintos indicadores.
5. O sistema viário deve abranger a hierarquização e padrões das vias interurbanas e urbanas e sua expansão.
6. A infraestrutura urbana inclui os sistemas de saneamento básico e drenagem, energia e iluminação pública, comunicações e sistema viário, prevendo a manutenção e a expansão das diversas instalações e sua interferência na ordenação do espaço.
7. Os equipamentos sociais e serviços urbanos relacionam-se com a programação de atendimento à população, considerando sua distribuição no território e condições de acessibilidade, nos setores de saúde, habitação de interesse social, educação, lazer, atividades comunitárias e outros, cuja localização prende-se às diretrizes gerais de uso e ocupação do solo.
8. Os serviços urbanos incluem limpeza pública, transporte coletivo, defesa civil e segurança pública, prevenção e combate aos incêndios e assistência social (ABNT, 1990).

O plano diretor pode sofrer algumas variações, não sendo um modelo totalmente fixo e uniforme em todas as localidades. Nos Estados do Rio Grande do Sul e do Distrito Federal, optou-se por eleger o plano diretor autoaplicável, ou seja, composto de mapas e tabelas em que estão dispostos os índices urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo. Já em São Paulo e Minas Gerais compreende-se o plano diretor como um documento que não possui aplicabilidade imediata, devendo ser objeto de regulamentação *a posteriori*. Desse modo, as questões relativas aos índices urbanísticos são elencadas em outra legislação, que trata de fato das questões de uso, ocupação e parcelamento do solo. Os municípios têm total autonomia para decidir quais instrumentos de planejamento são pertinentes à sua realidade e objetivo (PINTO, 2005).

Conforme previa o artigo 47 da Lei 11.977/2009, a área urbana consolidada é representada na porção da área urbana com densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare e malha viária estabelecida, que possua pelo menos dois equipamentos sociais de infraestrutura urbana indicados pela lei. No Brasil, nota-se que as áreas urbanas consolidadas são decorrentes de ocupações irregulares, de diferentes modalidades, como favelas, assentamentos autoproduzidos resultantes de invasões e ocupações, loteamentos irregulares ou clandestinos, formados sem nenhuma ordem urbanística ou registros legais (BELTRAME; TAVEIRA, 2016).

Ao trazer a definição de área urbana consolidada, a Lei 11.977/2009 promoveu uma alteração radical no âmbito jurídico-urbanístico, sobrepujando os conceitos anteriores e implantando novos parâmetros. Contudo, ao atrelar essa

definição à necessidade de uma densidade demográfica maior que 50 habitantes por hectare, impôs uma barreira insuperável para que municípios de pequeno e médio porte pudessem distinguir quais partes de seu território de fato estão em uma situação consolidada (SILIVI JR., 2017).

Tendo em vista a dificuldade dos pequenos e médios municípios em atender à exigência de uma densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare, o que em muitos casos acabava por inviabilizar o processo de regularização fundiária de assentamentos nesses locais, o Ministério Público de Santa Catarina implantou um novo conceito de área urbana consolidada, que consiste em uma zona urbana demarcada pelo poder público municipal, usando como base aspectos de caráter socioambiental, que possua uma malha viária implantada, apresente uma densidade demográfica significativa e que atenda aos requisitos dispostos no artigo 47, II, da Lei 11.977/2009, exceto a exigência de uma densidade demográfica de 50 habitantes por hectare (SILIVI JR., 2017).

Segundo dados do IBGE, o Brasil conta com uma população de mais de 210 milhões de pessoas, que ocupam mais de 65,5 milhões de domicílios, dos quais aproximadamente 5,127 milhões (7,8%) configuram-se como moradias irregulares, aquelas que estão inseridas em um padrão urbanístico irregular, com deficiência de serviços públicos essenciais e localizadas em áreas que dificultam o acesso à ocupação. As ocupações irregulares de áreas urbanas contam com inúmeros problemas de ordem urbanística, ambiental e social, no entanto uma das situações de maior preocupação e gravidade diz respeito à marginalização do cidadão e ao aumento significativo da criminalidade (R7, 2020; FREITAS, 2020)

Com relação à distribuição geográfica desses espaços, nota-se que o maior percentual de moradias irregulares encontra-se nos Estados do Norte do Brasil, onde cerca de um quinto (18,9%) do total de 18,4 milhões de domicílios é considerado agrupamento subnormal. A região Sudeste, que possui a maior concentração populacional do País, com mais de 88 milhões de habitantes, conta com um volume significativo de moradias irregulares, totalizando 8,1% dos 28,6 milhões de residências localizadas nos quatro Estados. Na região Nordeste esse percentual é de 8,6% das quase 17 milhões de residências. As regiões Sul e Centro-Oeste, por sua vez, completam a lista com um montante de, respectivamente, 3% e 2,4% de moradias irregulares (R7, 2020).

Dentro das áreas de ocupação irregular, existem as chamadas áreas de risco, que são áreas urbanas consolidadas. Os locais que se encaixam nessa categorização, como as zonas de passagem de enchentes, regiões alagadiças e inundáveis, com risco de deslizamento de terra ou massa rochosa, áreas com risco inflamável ou aterradas com materiais nocivos, não podem ser regularizadas, conforme referido na Resolução 369 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Nessas situações, o poder público deverá transferir esses indivíduos para áreas consideradas seguras, com intuito de prevenir maiores prejuízos (BELTRAME; TAVEIRA, 2016).

Em síntese, a regularização fundiária urbana, no âmbito das competências pertencentes aos municípios, pode ser entendida como um modo de estes oficializarem e denominarem as vias e vielas internas às áreas, incluindo os lotes regularizados nos registros cadastrais da prefeitura, reconhecendo a planta da situação real apresentada e elaborando um planejamento territorial adequado que atenda às exigências previstas nas diretrizes do Estatuto da Cidade e no plano diretor, que vai validar a construção e a identificação de atores e do território, propiciando maiores condições de acesso a serviços públicos (AZEVEDO, 2020).

4.2 Possíveis empecilhos na regularização fundiária

A regularização fundiária, fazendo jus à sua complexidade e potencial geradora de conflitos, está alicerçada na confluência de setores relativos às funções básicas do Estado, como a atividade legislativa, a promoção de políticas públicas e os atos de jurisdição, com a assistência dos órgãos fiscalizadores (Ministério Público e Tribunais de Contas), sendo necessária também a colaboração das Defensorias Públicas, pois muitas vezes esses conflitos envolvem pessoas em situação de vulnerabilidade econômica (REIS; OLIVEIRA, 2017).

No Brasil, em decorrência de sua vasta extensão territorial e pela escolha de um padrão federativo como meio de organizar o Estado, torna-se de suma importância que as ações que envolvem o processo de regularização fundiária sejam coordenadas nas três esferas de poder federal, estaduais, distrital e municipais, sendo levadas em consideração as competências pertinentes a cada um dos entes da Federação (REIS; OLIVEIRA, 2017).

Inicialmente, para se estabelecer o processo de regulação, faz-se necessário um marco legal regulatório que apresente, com clareza, quais os conceitos, procedimentos e instituições jurídicas que vão atuar como representativos para o processo. Evidentemente, esse marco deve partir do ente federado e, inclusive, trazer uma marcante distinção entre as áreas urbana e rural, tendo em vista suas diversas disparidades nos mais diferentes aspectos. Cabe, ainda, lembrar que uma regularização fundiária rural deve ocorrer com uma reforma agrária emancipatória dos pequenos e médios produtores rurais (REIS; OLIVEIRA, 2017).

Em virtude da extensão territorial do País, assim como suas várias particularidades ambientais, sociais e econômicas, a regularização fundiária, do ponto de vista de marco legal federal, deve proporcionar adaptações nos âmbitos regional e local, não deixando de lado, porém, as ações de integração. Portanto, é necessária a institucionalização de um sistema regulador federalizado, que faça a fiscalização e coordenação das ações, atuando nos ministérios, secretarias estaduais e municipais, órgãos de fomento econômico e amparo científico e tecnológico (REIS; OLIVEIRA, 2017).

A regularização fundiária, prevista na Lei 13.465/2017, está relacionada às situações em que as ocupações já estão instauradas. Nota-se que “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” (art. 9.º, § 2.º, da Lei 13.465/2017).

Seu principal objetivo é assegurar o direito à moradia digna e as condições de vida previstas na Constituição Federal, devendo ser assistida por todas as instâncias do poder público. De maneira mais específica, o artigo 10 da Lei 13.465/2017 apresenta 12 objetivos da Reurb, valendo a pena sua leitura integral:

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.

Cabe ressaltar que a regularização fundiária atua como um instrumento urbanístico, social, ambiental e econômico que já existe há alguns anos. Contudo, nota-se que os municípios não têm desempenhado suas obrigações, em destaque, no sentido de efetivar e expandir a fiscalização com o intuito de impedir ocupações ilegais. Ademais, a política proposta não tem apenas o objetivo de regularizar a titulação dos moradores, mas também de tentar reduzir as desigualdades sociais e a marginalização dos indivíduos que não possuem acesso à moradia, embora seja um direito constitucional. Para tanto, faz-se necessário que os agentes e servidores públicos cumpram seu dever, sob pena de serem responsabilizados por improbidade administrativa (SALIBA; SANTOS FILHO, 2021).

O processo de regularização fundiária compreende a regularização da posse dos moradores, proporcionando uma urbanização do local sem lançar mão do deslocamento da população para outras regiões. A regularização fundiária constitui um processo complexo que necessita de um planejamento viável durante sua produção, implementação, avaliação e revisão, além da disponibilidade de diversas modalidades de recursos. No entanto, com frequência, a regularização fundiária é reduzida à transferência de títulos fundiários, sendo essa medida considerada prodigiosa por muitas instituições internacionais (GONÇALVES, 2009; REIS; OLIVEIRA, 2017).

Percebe-se que mudanças na legislação vigente sobre a regularização fundiária, entre os anos de 2009 e 2017, colaboraram para inúmeros entraves nos processos, tendo em vista que a lei de 2017 sofreu diversas críticas, afirmando que ela destruiu a política de regularização fundiária que fora construída após 2009, além de não considerar as questões de ordem urbanística e da preservação ambiental, ainda desobrigando do fornecimento de infraestrutura pelo poder público,

incentivando a exclusão dos moradores de baixa renda pelo mercado imobiliário e beneficiando os grileiros de alta renda. No entanto, não é possível sustentar que isso comprometeu a regularização, pois a nova legislação permitiu que a anterior pudesse continuar sendo aplicada a processos vigentes (PINTO, 2017b).

Embora várias autoridades e políticos que defenderam a lei tenham asseverado que desse modo seria possível ao governo federal fazer concessões imediatas de títulos de propriedade urbana, essa constatação não condiz com a realidade, pois a União só poderá realizar a transferência de imóveis de sua titularidade, se forem administrados pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), o que representa um quantitativo mínimo dos imóveis que necessitam de regularização. Além disso, mesmo os imóveis na condição mencionada só podem sofrer transferência após aprovação, pelo município, de um projeto urbanístico de regularização fundiária, que deve ser específico para cada assentamento (PINTO, 2017b).

A legitimação fundiária constitui a mais importante alteração estabelecida pela Medida Provisória 759/2016 e mantida na Lei 13.465/2017, tratando-se de uma violação significativa do direito de propriedade garantido pela Constituição Cidadã, ao passo que outorga ao prefeito conceder a outrem a propriedade de imóveis por eles ocupados, sem qualquer ressarcimento aos proprietários e independentemente do tempo e da natureza da posse. Com relação às áreas públicas, a legitimação fundiária traz outra transgressão constitucional relativa à usucapião de bens públicos (PINTO, 2017b).

No tocante à regularização dos assentamentos, o mais indicado seria tratar apenas daqueles consolidados, e não todos os irregulares, como dá a entender a Lei (art. 9.º). A regularização de assentamentos não consolidados pode iniciar um processo de incentivo à indústria da invasão e à grilagem de terras. Mesmo nos assentamentos consolidados, é importante a realização de uma etapa inicial a fim de analisar a viabilidade e a conveniência, em que o município será o responsável por decidir ou não pela regularização do assentamento em questão, considerando todos os fatores ambientais, urbanísticos, financeiros e sociais envolvidos (PINTO, 2017a).

A regularização deveria ser uma das pautas prioritárias no Brasil, tendo em vista que o País apresenta uma complexa e frágil situação da governança fundiária,

que resulta em conflitos fundiários, desequilíbrio na distribuição de terras, violência, altos índices de desmatamento ilegal e casos de grilagem de terras públicas (SPAROVEK, 2019).

Segundo a pesquisadora Ermínia Maricato, professora do departamento de Arquitetura e Urbanismo da USP, o mercado não está interessado em promover meios de regularização de ocupações, principalmente aquelas localizadas em áreas de mananciais, que não possuem valor para o mercado imobiliário. No Estado de São Paulo, aproximadamente 25% da população se encontra em situação de habitação irregular. Todavia, quando ocorre uma ocupação em prédios abandonados, situados no centro, esses moradores são rapidamente despejados, por se tratar de uma localização privilegiada para a especulação imobiliária. Contudo, esses edifícios abandonados só perdem a ociosidade a partir dos movimentos de ocupação. A estratégia dos proprietários consiste em aguardar uma valorização proporcionada, por exemplo, pela construção de uma estação de metrô, no entanto a melhoria se dá via dinheiro de toda a sociedade, mas quem ganha é o dono do imóvel (MURARO; FAJARDO, 2018).

As barreiras mais significativas que promovem uma insegurança fundiária não se encontram nas questões de infraestrutura técnica, e sim na inadequação do sistema jurídico e da máquina administrativa para responder às necessidades sociais específicas de cada local (GONÇALVES, 2009). A legislação brasileira, no tocante à regularização fundiária, tem mostrado avanços consideráveis, todavia os mecanismos de regularização do território se mantêm bastante complexos, tornando dificultoso o sucesso dessas iniciativas. A morosidade da gestão fundiária no País se dá, na maioria dos casos, pelo alto volume de procedimentos formais envolvidos, com o intuito de impossibilitar fraudes e pela afeição desmedida pela proteção dos direitos de propriedade, o que atravanca qualquer releitura de cunho mais social do exercício desses direitos. Todas essas questões burocráticas e a ação do sistema privado de gerenciamento do cadastro de imóveis pelos cartórios no Brasil colaboraram para assegurar a posse bastante assimétrica do solo, geralmente possibilitando a concentração fundiária da propriedade ao poder de poucos indivíduos (GONÇALVES, 2009).

Conforme afirma o *site* Trata Brasil (2018), a regularização é composta por várias etapas que envolvem a atuação direta e sincronizada de vários atores sociais,

o que torna o processo bem complexo e burocratizado, podendo ser um fator dificultador na legalização:

Para as Prefeituras Municipais:

- Atuar no sentido de promover a regularização fundiária das áreas irregulares;
- Revisarem os PMSB e o Plano Diretor, para que contenham mecanismos e ações específicas para as áreas irregulares;
- Atuarem de forma parceira com o prestador de serviço;
- Criarem conselhos e formas de controle de participação da população residente, com vistas a fortalecer a cidadania e promover melhores condições de vida, conhecendo as principais carências e demandas dessa população;
- Atuar em parceria com o Ministério Público e os prestadores de serviços no sentido de regularizar essas áreas.

Para os Prestadores de Serviços:

- Realizar a macromedição da perda de água nas áreas irregulares;
- Quantificar a perda de faturamento;
- Capacitar técnicos próprios para atuarem junto às comunidades como técnicos comunitários, sendo o elo inicial entre a comunidade e o prestador de serviços;
- Realizar campanhas de educação ambiental nas comunidades, com o intuito de reduzir o desperdício de água;
- Criar em sua estrutura administrativa, setor ou departamento com atuação específica nas áreas irregulares para aqueles prestadores que ainda não a dispõem;
- Buscar junto ao Ministério Público e às Prefeituras Municipais, mecanismos legais e institucionais que prevejam a atuação nas áreas irregulares.

Para o Ministério Público:

- Firmar parcerias com Prefeituras Municipais e Prestadores para encontrar soluções legais e institucionais à prestação dos serviços essenciais de saneamento básico nas áreas irregulares;
- Diferenciar o tratamento do problema em áreas passíveis de regularização das áreas onde a remoção seja o único caminho.

Para os Moradores das Áreas Irregulares:

- Buscar junto às Prefeituras soluções para os problemas de regularização, de moradia e de saneamento;
- Exigir o cumprimento das promessas políticas no tocante à regularização fundiária e ao acesso ao saneamento básico;
- Pensando nas Eleições, fazer reuniões com candidatos a prefeito e vereadores buscando compromissos de solução;
- Engajar-se nos movimentos locais que lutam por moradia e saneamento básico (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2018).

Apesar de serem indiscutíveis a importância e a urgência de realizar uma regularização fundiária, destacam-se como empecilhos as questões relacionadas à capacidade institucional do País, a falta de conhecimento e a complexidade do procedimento. O âmbito da capacidade institucional do Estado brasileiro está relacionado à escassez de recursos, assim como de corpo técnico qualificado, o que gera uma limitação na capacidade de formulação e apreensão de políticas públicas. Além disso, é evidente uma fragilidade de conhecimento e da base de informações que permeiam a questão fundiária (CARVALHO, 2019).

Conforme Correia (2020), outros desafios relacionados à regulamentação especialmente na cidade do Rio de Janeiro, consistem:

(i) [n]o respeito ao planejamento urbano, seja impedindo que a regularização *ex post* substitua a licença para lotear, desmembrar ou lembrar *ex ante*, seja pela delimitação prévia genérica e abstrata dos critérios de definição dos núcleos urbanos informais (por quicá regiões da cidade ou por classificação temática de irregularidades passíveis de convalidação) e não de forma casuística, sendo dotados, portanto, de definição apriorística dos parâmetros urbanísticos porventura afastados, por autorização expressa da norma geral (art. 11, § 1.º, da Lei Federal n. 13.465/2017), caso seja possível, (ii) a divisão dos bônus urbanísticos entre todos que, para suportar as irregularidades urbanísticas, dividem os ônus de uma infraestrutura urbana que precisou ser incrementada às custas do Erário Municipal, para o qual, afinal, toda a Cidade contribui, (iii) a criação de mecanismos tais que garantam a sustentabilidade ambiental, econômica e social da regularização urbanística e fundiária da cidade, conjugada com (iv) novas formas de gestão do patrimônio público imobiliário municipal e (v) a criação de metodologias de estudos de impacto regulatório urbano, tanto na área urbanística quanto na ambiental (CORREIA, 2020).

A flexibilização na aplicação da lei, principalmente no que diz respeito às favelas, serve, assim, para preservar uma fragilizada paz social, mantendo uma estrutura social e territorial deveras dissemelhante das metrópoles brasileiras. Essa estrutura atua como dificultadora de qualquer tipo de providência, inclusive a regularização fundiária, que tenha como intuito agregar efetivamente esses territórios, assim como seus habitantes, ao resto da cidade. Alguns novos instrumentos jurídicos presentes na legislação urbanística têm procurado modificar esse quadro, estabelecendo uma espécie de regularização fundiária sustentável que permita tanto a legalização do solo nas favelas quanto a integração socioespacial de seus habitantes. Adequando lógicas institucionais e funcionais a seu funcionamento, o direito deve abranger os temas de adaptação às variadas questões sociais, sensibilizando dispositivos de regulações próprias às especificidades locais, com o objetivo de integrá-los efetivamente à estrutura jurídica, em favor da comunidade (GONÇALVES, 2009).

4.3 Aspectos procedimentais da regularização fundiária

A Reurb “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (art. 9.º da Lei 13.465/2017).

O núcleo urbano informal é conceituado como “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (art. 11, II, da Lei 13.465/2017). Por sua vez, o núcleo urbano informal consolidado é aquele em que, consideradas as circunstâncias – tais como tempo da ocupação, natureza das edificações, localização das vias de circulação, presença de equipamentos públicos, entre outras –, é de difícil conversão (art. 11, III, da Lei 13.465/2017).

Sobre o procedimento, destaca-se primeiramente a legitimidade para requerer o procedimento em tela. Nota-se que existe um rol bastante amplo, contemplado no art. 14 da Lei 13.465/2017. De um lado, a legislação elenca entidades estatais: (a) pessoas políticas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios; (b) entidades da administração pública indireta em todos os âmbitos da federação; (c) Defensoria Pública, representando os beneficiários hipossuficientes.

Por outro lado, os próprios interessados poderão pedir a Reurb. O procedimento pode ser iniciado pelos proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores, bem como pelos beneficiários, individual ou coletivamente. Nesse último caso, o pedido pode ser feito por entidades cujo objeto é relacionado a atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana, tais como cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis.

Essa legitimidade abrange todos os atos referentes à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro (art. 14, § 1.º, da Lei 13.465/2017).

A Lei 13.465/2017 contempla o procedimento da Reurb, que deve obedecer às fases previstas no art. 28 da lei:

- Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:
- I – requerimento dos legitimados;
 - II – processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;
 - III – elaboração do projeto de regularização fundiária;
 - IV – saneamento do processo administrativo;
 - V – decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;
 - VI – expedição da CRF pelo Município; e

VII – registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Vale ressaltar, ainda, que o procedimento da Reurb é simplificado com relação a diversas exigências previstas na Lei 6.015/1973. A título de exemplo, “o registro da CRF aprovado independe de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)” (art. 44, § 4.º, da Lei 13.465/2017). Além disso, “o oficial de registro fica dispensado de providenciar a notificação dos titulares de domínio” (art. 44, § 6.º, da Lei 13.465/2017).

Como visto, o registro é o ato pelo qual o oficial, reconhecendo a registrabilidade do título pela qualificação, faz constar no fôlio real a transferência de titularidade do direito. Tendo sofrido modificações ao longo dos anos decorrentes da evolução do direito de propriedade, o registro imobiliário sempre se mostrou mecanismo eficaz na garantia da segurança jurídica dos direitos reais.

Nesse diapasão, conforme a Lei 13.465/2017, o registrador vai qualificar o “projeto de regularização fundiária”, apresentado diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público (art. 42). Ato contínuo ao recebimento, o registrador precisa prenotar, autuar e instaurar o procedimento registral, podendo fazer exigências ou praticar atos conexos (art. 44).

Após a qualificação, não havendo mais exigências, o registrador “efetuará o seu registro na matrícula dos imóveis cujas áreas tenham sido atingidas, total ou parcialmente” (art. 51).

Ressalta-se que o que é levado ao Registro de Imóveis para a prática dos atos supramencionados é a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos (art. 11, V, da Lei 13.465/2017).

Nota-se que, registrada a CRF, será aberta matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas, pois o registro inicial da CRF não impede o registro especificado e individualizado. Além disso, se o imóvel for sujeito a regime de condomínio geral, o registro deve ser dividido em lotes com indicação, na matrícula, da área deferida a cada condômino (art. 45).

Quando o projeto de regularização fundiária não envolver a integralidade do imóvel matriculado, o registro deverá ser feito com base na planta e no memorial descritivo referentes à área objeto de regularização (art. 52, § 3.º).

A norma conjecturou dois aspectos importantes da organização urbanística: o primeiro, a demarcação urbanística; e o segundo, a instauração do título de legitimação da posse que garante aos ocupantes de terrenos privados, livres de litígios, a aquisição de um título fundiário de legitimação da posse que, após um período de cinco anos, poderá ser transformado em um título de propriedade privada, sem a necessidade de qualquer processo no Poder Judiciário (GONÇALVES, 2009).

A titulação dos ocupantes está habilitada a ceder aos titulares direitos reais inscritos no Registro de Imóveis, de preferência sujeitos a transformá-los em proprietários. Na lei anterior, a regularização fundiária era composta de duas fases: na primeira havia uma legalização do parcelamento do solo e na segunda iniciava-se a titulação dos habitantes. Todavia, a Lei 13.465/2017 realizou uma agregação dessas duas fases da regularização em apenas um registro, a CRF, que tem como funções a aprovação da regularização, assim como conceder direitos reais aos beneficiários da Reurb (RIBEIRO, 2020).

A Lei 13.465/2017 modificou o artigo 167 da Lei 6.015/1973 para contemplar entre os documentos passíveis de registro:

Art. 167. No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.

I – o registro: [...]

43. da Certidão de Regularização Fundiária (CRF); (Incluído pela Lei n.º 13.465, de 2017.)

44. da legitimação fundiária. (Incluído pela Lei n.º 13.465, de 2017.)

Nessa toada, no procedimento da Reurb previsto na lei atual, há a previsão de diversos instrumentos jurídicos para a titulação ao final do referido processo. Eles

estão dispostos no artigo 15 da lei, valendo ressaltar a legitimação fundiária e a legitimação de posse, além dos institutos já conhecidos de nosso ordenamento.

A legitimação de posse foi prevista originariamente na Lei 11.977/2009, constituindo ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, que será convertida em direito real de propriedade automaticamente após o prazo de cinco anos, conforme artigo 25 da lei de Reurb atual.

Essa legitimação vinha sendo bem aplicada, dada a inexistência da legitimação fundiária. Contudo, com a criação da legitimação fundiária, tornou-se mitigada sua aplicação, tendo em vista a abrangência e a definitividade do novo instituto. Na prática, a legitimação de posse apenas será utilizada quando aquela não for possível de ser implementada diante do lapso temporal para seu uso, ou quando o ente federativo eleger o reconhecimento da posse no primeiro momento, por não se sentir seguro para certificar o domínio.

A Lei 13.465/2017 inovou nosso ordenamento jurídico ao estabelecer o instituto da legitimação fundiária. Em seu artigo 22, a legislação expõe que ele deve ser utilizado apenas no âmbito da Reurb e conceitua esse novo título como uma forma originária de aquisição do direito real de propriedade, que é conferido, por ato do poder público, àquele que estiver em área com finalidade urbana, pública ou privada, com *animus* definitivo, e seja integrante de núcleo urbano informal consolidado estabelecido até 22 de dezembro de 2016.

A legitimação fundiária veio para sanar a problemática da presente pesquisa de forma mais definitiva, eficaz e concreta, tendo em vista a transmissão imediata de propriedade para os interessados, seja em terras públicas, seja em particulares, gerando estabilidade jurídica necessária às relações tencionadas existentes em áreas de irregularidade fundiária.

Entretanto, essa finalidade sofreu alegações contrárias. Durante a tramitação da MP 759/2016, existiram emendas visando a suprimir o instituto da legitimação fundiária, com a justificativa de que sua aplicação, ausentes os critérios de detenção de única propriedade, de tempo de posse, de renda e localização, seria demais abrangente, ocasionando insegurança jurídica e improbidade administrativa. A

posição contrária recaiu, ainda, com o argumento de que haveria a instituição de uma nova modalidade de usucapião, que incidiria sobre áreas públicas e privadas, sem exigir um tempo mínimo de posse, com reconhecimento realizado prefeito, em vez do Poder Judiciário, possibilitando o favorecimento de interesses escusos (BRASIL, 2016). Entretanto, a legitimação fundiária encontra-se em vigor, até o momento, apesar das ações diretas de inconstitucionalidade que tramitam no Supremo Tribunal Federal, como explanado.

A regularização fundiária não tem como intuito realizar uma mera titulação dos moradores, muito embora esse fato constitua um de seus pontos mais importantes. Com efeito, a titulação deve ser entendida como o resultado de um processo no qual o poder público tem a função de averiguar as questões ambientais e disponibilizar ações de infraestrutura urbana para esses lócus habitacionais, analisando a possibilidade e quais as melhorias necessárias para fazer com que esses locais sejam de fato integrados à cidade, como parte da área urbana, e não apenas um anexo sem condições de moradia digna (RIBEIRO, 2020).

O título funciona, também, como um instrumento de pacificação social e contém todas as informações importantes para efetivar o negócio jurídico, fortalecendo a confiança no mercado e impedindo a instauração de situações conflituosas em virtude da desinformação. O registro se coloca como um procedimento de custo reduzido que pode atuar na resolução de disputas iniciadas pela falta de conhecimento legal sobre a relação jurídica entabulada, por meio do processo formal extrajudicial, visando ao fluxo de imóveis, com a necessidade da pesquisa da matrícula no sistema do fôlio real para obter todos os esclarecimentos pertencentes ao bem imóvel (AZEVEDO, 2020).

Nas Reurb-S e Reurb-E, fica dispensada a apresentação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias pelo solicitante, sendo vedada ao oficial de registro de imóveis a exigência dessa comprovação para dar seguimento ao processo de regularização. A transformação da legitimação de posse em propriedade configura a plena aquisição, dispensados quaisquer prejuízos, gravames ou averbações existentes na matrícula de origem. A partir dessas constatações, torna-se evidente que a legitimação fundiária e de posse representam um valioso instrumento para que os beneficiários possam alcançar uma moradia adequada, com acesso a uma propriedade de fato legalizada, acompanhada de

todos os outros benefícios de integração e participação na cidade, que a regularização deve oferecer à população. O título de legitimação de posse ficará passível de cancelamento pelo poder público, caso haja comprovação de que não foram respeitadas e cumpridas as condições estabelecidas na legislação, não havendo pagamento de nenhum tipo de indenização àqueles indivíduos que se beneficiaram da norma de maneira irregular (RIBEIRO, 2020).

A fim de fomentar o direito de propriedade e preservar os proprietários de baixa renda, os ocupantes são isentos de custas e emolumentos de diversos procedimentos relativos à Reurb-S. São eles:

- a) o primeiro registro da Reurb-S;
- b) o registro da legitimação fundiária;
- c) o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;
- d) o registro da Certidão de Regularização Fundiária e do projeto de regularização fundiária;
- e) a primeira averbação de construção residencial (até 70 m²);
- f) a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S, caso do domínio pleno sobre imóvel;
- g) o primeiro registro do direito real de laje; e
- h) o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos anteriormente (RIBEIRO, 2020).

Os regimentos jurídicos e as políticas públicas que permeiam o processo de compra da propriedade privada, implantado mediante a Reurb, têm como objetivo simplificar a regularização e o registro de imóveis dos aglomerados urbanos informais já consolidados e que estão em situação irregular, assegurando o direito à propriedade. A realização da regularização fundiária e os registros dos imóveis podem trazer diversas vantagens para a sociedade. Além disso, a regularização fundiária urbana e os registros dos imóveis direta ou indiretamente proporcionam ganhos econômicos para os municípios, visto que o recolhimento de impostos impulsiona a economia deles, gerando um efeito cascata e influenciando a economia estadual e posteriormente em nível nacional. Embora as serventias extrajudiciais tenham que realizar todo o trabalho sem receber nada por isso, em virtude da legislação da Reurb-S de ganho social, quando há um aumento no número de imóveis registrados, existe a geração de lucros a longo prazo, mediante averbações, registros de compra e venda, hipoteca e transferências de imóveis (RIBEIRO, 2020).

Embora seja possível, a solução para aprimorar os projetos de regularização fundiária não reside, necessariamente, na retirada completa de qualquer investida

de registro do solo das favelas. É preciso, contudo, buscar a realização de um registro que tenha como salvaguardar a seguridade fundiária em todo o processo, suprimindo e alcançando os resultados esperados de um projeto de regularização fundiária, que dê garantias à população beneficiária (GONÇALVES, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa perpetrada neste trabalho procurou trazer um pouco mais de detalhes e aprofundamento à centenária “questão fundiária” que envolve a má distribuição de terras no Brasil e as propriedades irregulares. É bem verdade que, mesmo com mais de 500 anos de existência, o Brasil ainda não evoluiu o suficiente para contornar o problema. Todavia, seria um equívoco comparar a situação atual com o que ocorreu em épocas passadas, levando-se em conta a evolução existente nas legislações que normatizam a temática e a forma de elas abordarem a temática.

Se o progresso não pode ser realizado de maneira plena (quando seria isso possível?), ao menos é possível observar um paulatino incremento dos mecanismos estruturais pelos quais a má distribuição das terras é contornada. Um deles é precisamente o instituto da regularização fundiária urbana. Nesse diapasão, é necessário que haja esse reconhecimento do que já foi feito, para que essa análise favoreça a contínua melhoria do ordenamento jurídico.

A questão fundiária brasileira é, de fato, preocupante não somente por uma perspectiva endógena. A comparação com outros países, da América Latina inclusive, apenas confirma o que já se pode perceber de imediato. Com efeito, o Brasil pertence ao grupo de países mais desequilibrados no que tange ao acúmulo de riquezas. Por toda a extensão do território nacional, é possível identificar diversos pontos de desigualdade, e na base dessa problemática se encontram as irregularidades fundiárias, abarcando indiretamente outras áreas sensíveis, como o acesso à saúde, a escolarização, o bem-estar, a qualidade de vida e um meio ambiente equilibrado.

No processo evolutivo do conceito de propriedade, percebe-se que as concepções oscilam no tocante a seus aspectos público e privado. Da propriedade puramente coletiva existente na Antiguidade passou-se à propriedade individual absoluta do liberalismo. Posteriormente, outros movimentos tenderam à coletivização novamente. O desafio é matizar esses dois aspectos, balizando a necessidade do direito fundamental e pessoal à propriedade com outros direitos fundamentais de caráter coletivo. A propriedade tem uma tendência a considerar a existência de uma relação entre o possuidor e a posse, cujo exercício em prol da

sociedade apresenta interesse público relevante, traduzindo um direito intermediário, e não um direito-fim, não configurando uma garantia em si mesma, apenas justificando-se como instrumento com intuito de viabilizar valores fundamentais, entre os quais sobressai o da dignidade da pessoa humana.

O reflexo dessa temática no Brasil atual possui diversas particularidades. Em primeiro lugar, tem-se um sistema que vincula fortemente o poder econômico ao poder político. Nesse cenário, o Estado tenta ser a emanção dos interesses particulares de uma elite economicamente poderosa, e não um “contrato social” pautado pelo interesse coletivo. Em segundo lugar, como colônia, o País teve sua gênese com uma grande desigualdade, em que as elites políticas e econômicas se confundiam. Mesmo sem considerar o escravagismo, é possível perceber que existia, desde o início, uma amplitude muito elevada entre os donatários e todas as demais pessoas.

É fato que as instituições evoluíram muito desde as capitânicas hereditárias, mas não se pode esquecer do peso dessas construções sociais. Numa observação bem simplista, mas verdadeira, pode-se considerar que, hoje, o latifúndio improdutivo é algo ilícito, enquanto naquela época não só era lícito, como também constituía a definição mesma da distribuição de terras no País. É um progresso considerável, mas não suficiente. A simples alteração normativa não garante a modificação das estruturas sociais. Existe o problema da eficácia social da norma jurídica, que demanda mudanças mais profundas na cultura, na economia e nas relações sociais.

Para compreender a evolução do direito à propriedade, é importante considerar a evolução de direitos a ela relacionados. Afinal, a propriedade é mitigada por outros direitos individuais e coletivos. Um exemplo de mitigação é o direito à moradia. Atualmente, um direito humano fundamental contemplado na Constituição Federal de 1988 e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, a moradia nem sempre teve esse *status*.

No desenvolvimento da definição da abrangência do conteúdo jurídico da propriedade, surgiram diversos problemas, alguns com protagonismo desde o processo de colonização, principalmente os relacionados à concentração de terras.

Anteriormente à Lei de Terras de 1850, o poder público era alheio a essa questão, tendo em vista que a propriedade não havia adquirido *status* de mercadoria e o processo de urbanização ainda estava ocorrendo de maneira mais lenta. Desse modo, a moradia não era uma questão relevante, pois a mão de obra escrava era responsabilidade do proprietário, que deveria fornecer alimentação e moradia, não havendo um fluxo de trabalhadores da zona rural para a zona urbana.

Com a instauração da Lei de Terras, as propriedades ganharam outra característica, passando a ser registradas e adentrando na lógica de um incipiente mercado imobiliário urbano, marcado fortemente pela infraestrutura das cidades que estavam surgindo e crescendo em decorrência de importação de mão de obra e pela migração do meio rural. De modo genérico, a propriedade se coloca como uma relação estabelecida entre os objetos e os homens. O conceito de propriedade sofreu diferentes alterações, expansões e limitações, de acordo com o momento e o contexto histórico-culturais.

Nessa evolução conceitual, a função social da propriedade ganha destaque, não correspondendo mais às limitações administrativas ao direito de propriedade, progredindo para a confluência dos direitos individual e social, ao passo que ordenamento assegura o direito de uso e gozo, contudo o possuinte deve atender ao interesse social. Visando ao cumprimento de sua função social, a propriedade deve produzir benefícios que busquem melhores condições não apenas para seu proprietário, mas para a sociedade, com o intuito de reduzir a desigualdade social.

Nesse cenário, foi a partir de meados do século XX que se desenvolveu o supramencionado instituto por meio da consideração de que a propriedade privada não deve ser compreendida como um direito pleno ou somente em sua perspectiva individual. Diante do exposto, é interessante notar que os direitos que hoje a mitigam não foram coexistentes com a evolução histórica da propriedade.

O acelerado crescimento populacional nas cidades, associado à ausência de uma política urbana, que tenha como objeto de trabalho as áreas de ocupações irregulares, privou a população de baixa renda do direito a uma moradia digna com padrões apropriados de habitabilidade. Desse modo, o meio que esses indivíduos encontraram foi residir nas áreas periféricas, das quais muitas com diversos riscos relacionados à questão ambiental.

Embora o espaço urbano seja o local responsável por abrigar a maioria da população, nota-se a inexistência de uma política pública eficiente e voltada para uma gestão democrática, equitativa e justa do local, ficando evidente uma divisão entre indivíduos que vivem na legalidade e exercem seu direito de usufruir da infraestrutura urbana, principalmente dos equipamentos sociais, enquanto a outra parcela reside nos contornos do perímetro urbano, onde é excluída e impedida de usufruir dos serviços públicos, em decorrência da falta de acesso.

Entre as principais particularidades referentes ao desenvolvimento do País, entre os anos de 1940 e 1980, estão: um crescente e acelerado processo de urbanização e a sólida concentração de importantes desigualdades sociais e territoriais. Esse crescimento exacerbado e repentino trouxe vários desafios para as cidades. Com a Constituição de 1988, o direito à propriedade passou a receber uma atenção adequada ao princípio, tendo sido previstos o ônus e as penalidades em caso de descumprimento do princípio da função social.

Quando se pensa no projeto de regularização fundiária de uma cidade, há de se ter em mente que a questão não envolve apenas as questões de moradia e construções. Para proporcionar uma cidade com justiça social e democraticamente acessível, é necessário fornecer meios e bens de ingresso aos serviços públicos. Embora grande parte da população mundial seja residente do meio urbano, ela não tem um pleno alcance aos bens e serviços produzidos, sejam eles públicos ou privados, o que demanda atenção por parte do Estado, consubstanciada em políticas públicas.

Em função da baixa remuneração da classe trabalhadora brasileira e da inexistência de políticas públicas habitacionais efetivas, as moradias em regiões irregulares têm impulsionado a configuração das cidades nos últimos anos, tendo em vista que o modelo de cidade formal é deveras excludente, nos mais diversos espaços, aos indivíduos que não possuem poder aquisitivo. Um aspecto dificultador dos loteamentos irregulares é que, salvo as questões legais de posse, eles estão localizados em áreas com pouca infraestrutura e serviços públicos.

Assim, a regularização fundiária urbana no Brasil é imprescindível para sanar a problemática fundiária e as suas decorrências, tendo sido apontada no Estatuto da Cidade em 2001, vislumbrada de forma mais concreta em 2009 com a publicação da

Lei 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, e agora regradada pela Lei 13.465/2017.

Nesse processo de evolução da norma, foi editada a referida legislação hodierna. Seu nascimento se deu por meio de uma medida provisória e aspirou a ideia de solucionar a problemática de maneira mais concreta e efetiva. Esses dois pontos, formal e material da norma, foram objetos de questionamento na Suprema Corte brasileira mediante ações constitucionais que estão em andamento.

As indagações mencionadas versam sobre a ausência dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância para a elaboração de uma medida provisória, a falta de debate social decorrente da escolha da referida modalidade legislativa, as questões ligadas à invasão de competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, ao modelo de regulamentação proposto pela lei para sanar a problemática, a exemplo da legitimação fundiária, que transmite diretamente a propriedade de bens públicos e particulares, que teria sofrido intervenção legislativa para favorecer a parte da população mais economicamente privilegiada, apesar de, também, atender aos anseios dos beneficiários carentes da Reurb.

Levando-se em conta toda a problemática exposta, infere-se que, considerando a extensão temporal, a complexidade dos fatos e dos direitos abrangidos, o envolvimento e as discussões políticas sobre o tema, os interesses individuais e coletivos implicados, as discordâncias acerca das legislações que versaram e tratam da matéria, o veredicto sobre a situação fundiária brasileira nunca atingirá ponto de consenso entre os implicados. Entretanto, há a necessidade de observar que, com a regularização dos imóveis, estes são internalizados nas ordens jurídica e econômica, possibilitando a estabilidade e a segurança dos negócios envolvendo os referidos bens, passando esse capital, que estava inativo, para a inserção no tráfego financeiro, propiciando maiores investimentos não apenas nos imóveis, mas também em seus entornos.

A realidade hodierna da população residente em áreas irregulares evidencia a falta de serviços públicos básicos, a degradação ambiental e a contaminação de suas adjacências e a decorrente eclosão de patologias na população. A regularização fundiária surge como a oportunidade de principiar o desfecho dessas

diversas dificuldades que a sociedade brasileira enfrenta, porquanto a aludida problemática é a gênese da maior parte delas.

Por conseguinte, a premência da incorporação dos bens imóveis irregulares ao sistema jurídico há de superar a multiplicidade dos argumentos desfavoráveis às legislações atuais, sob pena de os mencionados danos existentes resultantes da não aplicação das normas vigentes prosseguirem superando os prejuízos advindos das questões envolvendo as inconstitucionalidades, os favorecimentos políticos e as relativizações de regras ambientais e urbanas.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A Cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2, p. 25-54, 2007.

ALCANTARA FILHO, José Luiz; FONTES, Rosa Maria Oliveira. A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. *Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada: HEERA, Juiz de Fora*, v. 7, n. 4, p. 1-23, jul. 2009. Semestral. Disponível em: <https://bit.ly/3oMAaze>. Acesso em: 16 nov. 2020.

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei n.º 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, [S.L.], v. 11, n. 2, p. 168-193, 3 ago. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2019.37245>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37245/32466>. Acesso em: 6 fev. 2021.

ALMEIDA, Andréa Márcia Vieira de. A propriedade e o direito civil contemporâneo. *Jornada de Direito Civil*. Goiânia: Escola da Magistratura Federal da 1.ª Região, 2012. p. 29-37. Disponível em: <https://bit.ly/2JXdldv>. Acesso em: 20 nov. 2020.

ALMEIDA, Felipe. *Lei de Terras*. Coordenada por Arquivo Nacional MAPA. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3nc4h2l>. Acesso em: 04 nov. 2020.

ANACLETO, José Geraldo. Políticas públicas visando a efetividade do direito de moradia do cidadão na cidade de Ivaiporã-PR. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI / UNINOVE, 22., 2013, São Paulo. *Direitos sociais e políticas públicas I*. Florianópolis: Funjab, 2013. p. 567-593. Disponível em: <https://bit.ly/3oqevgB>. Acesso em: 8 jan. 2021.

AQUINO, Eneida Mara Moraes Zanella. *A política urbana no Brasil pós-64*. 1990. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1990.

ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. *O acesso à terra no estado democrático de direito*. 1997. 275 f. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997. Disponível em: <https://bit.ly/3gHOGWi>. Acesso em: 14 nov. 2020.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 103, p. 781-91, jan. 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3qTfUxJ>. Acesso em: 13 nov. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 12267: Normas para elaboração de Plano Diretor*. Rio de Janeiro: ABNT, 1990. Disponível em:

https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/NBR_12267_Normas_para_elaboracao_de_plano_diretor.pdf. Acesso em: 24 abr. 2021.

AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, [s. l], v. 91, n. 1, p. 205-221, dez. 2010. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/4491>. Acesso em: 29 jan. 2021.

AZEVEDO, Thaisa Ragone. Repercussões do registro de imóveis na regularização fundiária urbana. In: CONCURSO DE ARTIGOS DO CORI-MG, 2., 2020, Belo Horizonte. *Artigo*. Belo Horizonte: Cori-MG, 2020. p. 1-18. Disponível em: <https://corimg.org/app/webroot/files/editor/files/25%20repercuss%C3%B5es-do-registro-de-im%C3%B3veis-na-regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-urbana.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021.

BARBOSA, Alessandra de Abreu Minadakis. A propriedade em Locke. *Jus Navegandi*, Teresina, v. 10, n. 869, nov. 2005. Disponível em: <http://www.jus.com.br/artigos/766>. Acesso em: 9 nov. 2020.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, Celso Santos (org.). *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Aliança das Cidades, 2010. p. 1-120. Disponível em: <https://bit.ly/37alfc7>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELTRAME, Franciele Malaguti; TAVEIRA, Adriana do Val Alves. As áreas urbanas consolidadas e área de preservação permanente: uma análise reflexiva. *Faz Ciência*, Francisco Beltrão, v. 18, n. 27, p. 76-92, jan. 2016. Semestral.

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, v. 29, p. 711-732, 1994. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2021.

BONDUKI, Nabil. *Os pioneiros da habitação social no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2014. v. 1.

BORGES, Tomás Pompeu Acióli; MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Estatuto da Terra. *Verbetes biográficos e temáticos*. Rio de Janeiro: Cpdoc, 2009. p. 1. Disponível em: <https://bit.ly/3oPuFjd>. Acesso em: 21 nov. 2020.

BRAGA, Roberta Chaves. *Direito de propriedade e a constituição federal de 1988*. 2009. 45 f. Monografia (Especialização) – Curso de Direito Constitucional, Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, Fortaleza, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/344hsuY>. Acesso em: 8 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 3.071, de 1.º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, Casa Civil, 1.º jan. 1916. Disponível em: <https://bit.ly/2LpFMB3>. Acesso em: 8 nov. 2020.

BRASIL. *Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Planalto, Brasília, DF, 19 dez. 1979.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações (ed.). *Código Civil: quadro comparativo 1916/2002*. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003. 561 p. Disponível em: <https://bit.ly/348Ypzi>. Acesso em: 8 nov. 2020.

BRASIL. *Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009*. Planalto, Brasília, DF, 7 jul. 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal n.º 11.977/2009*. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2013. 56p. Disponível em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/files/2014/06/Cartilha-lei-11977-Regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundiaria.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer da Comissão Mista da MPV 759/2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2134603>. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. *Cartilha de esclarecimentos: regularização fundiária urbana e rural*. Brasília: Governo Federal, 2017a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Notícias STF*: Procurador-Geral da República questiona lei sobre regularização fundiária rural e urbana. 2017b. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=354860#:~:text=Quant%20%C3%A0%20inconstitucionalidade%20material%2C%20a,diretrizes%20contidas%20na%20pr%C3%B3pria%20Carta.&text=O%20relator%20da%20ADI%205771%20%C3%A9%20o%20ministro%20Luiz%20Fux>. Acesso em: 9 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Partido questiona constitucionalidade de nova lei sobre regularização fundiária. 6 out. 2017c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=358386&ori=1>. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Notícias STF*: lei de regularização fundiária é alvo de nova ADI no Supremo. 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=367981>. Acesso em: 9 fev. 2021.

BRUNO, Regina. O Estatuto da Terra: entre a conciliação e o confronto. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 5-31, nov. 1995. Disponível em: <https://bit.ly/3ngX7u0>. Acesso em: 12 nov. 2020.

CAETANO, Camilla Amaral de Paula. Agricultura familiar, a luta pela terra na Amazônia legal e os impactos da Lei 13.465/2017. *Revista de Direito Agrário e*

Agroambiental, Salvador, v. 4, n. 1, p. 34-55, jan. 2018. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/210565433.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. *Dados*, [s.l.], v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <https://bit.ly/2IlroTz>. Acesso em: 18 nov. 2020.

CARVALHO, Celso Santos (org.). *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Propriedade, política urbana e Constituição. *Revista da Emerj*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 168-185, jan. 2003. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/18337046.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

CARVALHO, Guilherme Carpintero de. Entraves históricos na Regularização Fundiária de Interesse Social. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 18., 2019, Natal. *Anais ... Natal*: Edufrn, 2019. p. 1-21. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=707#:~:text=Destacam%2Dse%20dificuldades%20como%20aquelas,quest%C3%A3o%20fundia%3B%20%20complexidade%20do>. Acesso em: 29 abr. 2021.

CARVALHO, Pompeu F. de; BRAGA, Roberto (org.) *Perspectivas de gestão ambiental em cidades médias*. Rio Claro: LPM-UNESP, 2001. p. 95-109.

CASTRO, Cláudia Osório de. *A habitabilidade urbana como referencial para a gestão de ocupações irregulares*. 2007. 183 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007. Disponível em: <https://www.sapili.org/livros/pt/cp038309.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2021.

CHAFFUN, Nelson. Dinâmica global e desafio urbano. *In: BONDUKI, Nabil (org.). Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

CILENTO, Bruna Pimentel; SANTOS JUNIOR, Wilson Ribeiro. A regularização fundiária resiste ao novo marco legal. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 18., 2019, Natal. *Anais do XVIII ENANPUR*. Natal: Anpur, 2019. p. 1-26. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=547>. Acesso em: 28 jan. 2021.

CONTAG. Ministro do STF suspende efeitos da aprovação da MP da regularização fundiária no Senado. Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares, Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=101&id=12327&mt=1&nw=1>. Acesso em: 8 fev. 2021.

COROMINAS, Vivian Valverde; CARRIÇO, José Marques. A evolução do direito de propriedade e a função social da propriedade. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 1-21, jul. 2016. Semestral. Disponível em: <https://bit.ly/3a5XMuw>. Acesso em: 6 nov. 2020.

CORREIA, Arícia Fernandes. Regularização fundiária urbana: pretensos contributos para regulamentação da lei federal n. 13.465/2017 e para a construção do plano diretor da cidade do Rio de Janeiro 2021. *Geo UERJ*, [s.l.], n. 36, p. 2-24, 14 fev. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/47270/32234>. Acesso em: 30 abr. 2021.

COSTA, Emília V. Primeiros povoadores do Brasil: o problema dos degredados. Disponível em: <http://ojs.bce.unb.br/index.php/textos/article/view/5877>. Acesso em: 4 nov. 2020.

COULANGES, Numa-Denys Fustel de. *A cidade antiga: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma*. São Paulo: Martin Claret, 2009.

DIAS, Daniella S. O direito à moradia digna e a eficácia dos direitos fundamentais sociais. *Revista do Ministério Público*, Belém, v. 1, n. 5, p. 67-78, dez. 2010. Anual. Disponível em: <https://bit.ly/3hVQADo>. Acesso em: 4 jan. 2021.

DICKEL, Simone Lopes. O princípio da função social no estatuto da terra e o processo de desapropriação da fazenda Annoni. *Manduarisawa: Revista Eletrônica Discente do Curso de História*, Manaus, v. 3, n. 2, p. 18-32, mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2KgAFCW>. Acesso em: 14 nov. 2020.

FAÇANHA, Ludiana Carla Braga. A política urbana à luz da Constituição brasileira de 1988. 2001. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2334/a-politica-urbana-a-luz-da-constituicao-brasileira-de-1988>. Acesso em: 19 jan. 2021.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001. 913 p. Disponível em: <https://bit.ly/3ncynmV>. Acesso em: 5 nov. 2020.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

FERNANDES, Edésio. *Regularização de assentamentos informais na América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? *Rev. UFMG*, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212-233, jan. 2013. Semestral. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681/1547>. Acesso em: 29 jan. 2021.

FERREIRA, Geniana Gazotto *et al.* Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do sistema nacional de habitação de interesse social *versus* o Programa Minha Casa, Minha Vida. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 11, p. 1-9, 21 jan. 2019. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.011.001.ao04>. Acesso em: 22 abr. 2021.

FIUZA, Cêzar; FREIRE DE SÁ, Maria de Fátima; NAVES, Bruno Torquato de Oliveira (coord.). *Direito civil: atualidades III – princípios jurídicos do direito privado*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

FREITAS, Gilberto Passos de. Direito à moradia, ocupações irregulares, regularização fundiária e segurança pública. *Revista do Advogado*, São Paulo, v. 145, n. 1, p. 89-100, abr. 2020. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/5/F9CB02726DACC8_moradia.pdf. Acesso em: 22 abr. 2021.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 48. ed. São Paulo: Global, 2003.

GALBINSKI, José. A função social da propriedade & o plano diretor. *In: SEMINÁRIO DOCOMOMO BRASIL*, 9., 2011, Brasília. *Anais...* Brasília, 2011. p. 1-7. Disponível em: https://docomomo.org.br/wp-content/uploads/2016/01/000_M15-FuncaoSocialDaPropriedade-ART_jose_galbinski.pdf. Acesso em: 22 jan. 2021.

GALLO, Gabriela Neves. Direito à moradia: direito humano fundamental. 2007. p. 1539-1554. Disponível em: <https://bit.ly/3oHNNHbC>. Acesso em: 5 jan. 2021.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. *Estudos Avançados*, [s.l.], v. 23, n. 66, p. 237-250, jun. 2009. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142009000200017&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 27 abr. 2021.

HEIM, Bruno Barbosa; SILVEIRA, Jamile Silva. A institucionalização da política de reforma agrária no estatuto da terra: uma proposta à frente de seu tempo?. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 18, n. 3589, 29 abr. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24312>. Acesso em: 22 nov. 2020.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOURI, Luciana Felicíssimo. *Políticas de produção de moradias e segregação residencial em Belo Horizonte-1986 a 2000*. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

INSTITUTO TRATA BRASIL (São Paulo). Por que a regularização fundiária é tão importante? 2018. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/blog/2018/01/16/regularizacao-fundiaria-porque-e-importante/>. Acesso em: 29 abr. 2021.

JAHNEL, Teresa Cabral. As Leis de Terra no Brasil. *Boletim Paulista de Geografia*, São Paulo, v. 1, n. 65, p. 105-116, jan. 1987. Semestral. Disponível em: <https://bit.ly/3oJ6XFu>. Acesso em: 12 nov. 2020.

JELINEK, Rochelle. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil. 2006. Publicado pelo Ministério Público do RS. Disponível em: <https://bit.ly/3mf7FZr>. Acesso em: 15 nov. 2020.

JONES, Alberto da Silva; HIRANO, Sedi. *Política fundiária do regime militar: legitimação privilegiada e grilagem especializada (do instituto de sesmaria ao estatuto da terra)*. 1997. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

JUNQUEIRA, Eduardo. In: ABREU, Alzira Alves de (coord.). *Dicionário histórico-biográfico da Primeira República (1889-1930)*. Rio de Janeiro: FGV, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2JXcz05>. Acesso em: 6 nov. 2020.

LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil*. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 1954.

LOPES, Renato de Carvalho; OLIVEIRA, Marcelo Romarco Leles de. Considerações sobre a Lei n.º 13.465/2017 e os possíveis efeitos em relação à política de Reforma Agrária no Brasil. *Research, Society And Development*, [s.l.], v. 10, n. 1, p. 1-11, 5 jan. 2021. Disponível em: <https://www.rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/11165/10343>. Acesso em: 10 fev. 2021.

LUFT, Rosangela M. *Questões pontuais na elaboração de Plano Diretor: planejamento urbano e factibilidade ética*. Rio de Janeiro: UERJ, 2010. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/viewFile/1374/1164>. Acesso em: 24 abr. 2021.

MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano? *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, ano XI, n. 1 e 2, p. 113-130, 1997.

MARUCO, Fabia de Oliveira Rodrigues; NASCIMENTO JUNIOR, Jaime Meira do. A inviabilidade da regularização fundiária e da aplicação de políticas públicas de acesso à propriedade na Amazônia face à inconstitucionalidade da Lei n.º 13.465/17. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE DIREITO IMOBILIÁRIO, 3., 2018, Lorena. *GT 2 – Fraudes imobiliárias e tutela jurídica*. Lorena: Unisal, 2018. p. 1-19. Disponível em: http://www.lo.unisal.br/direitoimobiliario/publicacoes/livro3/10_13500030_ID.pdf. Acesso em: 12 fev. 2021.

MASTRODI, Josué; SILVA, Márcia Maria Carvalho da. O direito fundamental social à moradia e a teoria geral do direito. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, v. 6, n. 21, p. 145-162, out. 2012. Trimestral. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/287/611>. Acesso em: 4 jan. 2021.

MASTRODI, Josué; ZACCARA, Suzana Maria Loureiro Silveira. Sobre a promoção do direito à moradia e do direito à cidade: um estudo à luz da política urbana do município de campinas. *Revista de Direito da Cidade*, [s.l.], v. 8, n. 1, p. 1-28, 11 fev. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3bpZffS>. Acesso em: 4 jan. 2021.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do Registro de Imóveis na regularização fundiária. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 69, n. 1, p. 1-40, jul. 2010. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/caju/FUNDIARIA-1.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

MENDES, João Augusto Ribeiro. *O conceito de propriedade*. 1994. 157 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1994. Disponível em: <https://bit.ly/344p8NU>. Acesso em: 9 nov. 2020.

MORAES, Reila Guimarães; BILEGO, Renata Beatriz; SILVA, Fabiane Alves da. A possibilidade da concessão da usucapião sobre terras devolutas frente a aplicabilidade do princípio constitucional da função social da propriedade. *Revista Interfaces do Conhecimento*, Barra do Garças, v. 2, n. 2, p. 87-101, maio 2020. Quadrimestral. Disponível em: <https://bit.ly/37SJVVQ>. Acesso em: 20 nov. 2020.

MOREIRA, Camilla Fernandes. *Direito à moradia: um estudo do programa Minha Casa, Minha Vida sob a perspectiva da análise jurídica da política econômica*. 2019. 171 f. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/36162/1/2019_CamillaFernandesMoreira.pdf. Acesso em: 7 jan. 2021.

MOTTA, Luana Dias. A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. 2014. p. 1-15. Disponível em: <https://bit.ly/3ozl94m>. Acesso em: 5 jan. 2021.

MOURA, Jocsã Araujo. *Cartilha Regularização fundiária urbana: aspectos práticos da Lei 13.465/2017*. Sindicato dos Notários e Registradores do Estado do Espírito Santo, ES. 2017. Disponível em: https://www.sinoreg-es.org.br/_Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf. Acesso em: 6 fev. 2021.

MST. MST condena nova legislação fundiária aprovada pelos golpistas. *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*, Brasília, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.mst.org.br/2017/07/11/mst-condena-nova-legislacao-fundiaria-aprovada-hoje-pelos-golpistas>. Acesso em: 8 fev. 2021.

MURARO, Cauê; FAJARDO, Vanessa. Moradias irregulares são fruto de falta de opção, políticas inadequadas e especulação imobiliária, dizem especialistas. *G1*, São Paulo, p. 1-3, 3 maio 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/moradias-irregulares-sao-fruto-de-falta-de-opcao-politicas-inadequadas-e-especulacao-imobiliaria-dizem-especialistas.ghtml>. Acesso em: 22 abr. 2021.

OLIVESKI, Marco Aurélio Marques *et al.* As políticas públicas de parcelamento e uso do solo urbano: uma análise da nova lei federal de regularização fundiária (13.465/17) e o direito à moradia em áreas urbanas. *(Re)Pensando Direito: Revista do Curso de Graduação em Direito da Faculdade CNEC Santo Ângelo*, Santo Ângelo, v. 15, n. 8, p. 25-44, jan. 2018. Semestral. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/229767226.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2021.

PAIVA, Letícia Maria. *Habitação de interesse social e a produção do espaço urbano em São João Del-Rei/MG entre os anos de 2006 e 2016*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de São João Del-Rei, São João Del Rei, 2017. Disponível em: <https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/ppgeog/Leticia.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2021.

PAULINO, Eliane Tomiasi. A liquidação das terras públicas no Brasil: contextos, pretextos e passivos territoriais em face da Lei 13.465/2017. *Boletim Goiano de Geografia*, v. 37, n. 3, 2017.

PECHMAN, Robert M.; RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz. *O que é questão da moradia*. São Paulo: Brasiliense, 1983. (Coleção Primeiros Passos, n. 92.)

PEREIRA, Elson Manoel. A política urbana brasileira e o ideário crítico da reforma urbana introduzido na Constituição de 1988. *Confluências: Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 73-87, jan. 2018.

PEREIRA, Wander; MARCONDES, Suzana Kássia B. A evolução do conceito de propriedade no ordenamento jurídico constitucional brasileiro. *Revista Diritto & Diritt*, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2W7qrHJ>. Acesso em: 9 nov. 2020.

PINTO NETO, Geraldo Miranda; SILVA, Danielle Moreira. Lei n.º 13.465/2017: análises e reflexões sobre os seus impactos na política de reforma agrária brasileira. *Campo Jurídico*, Barreiras, v. 6, n. 1, p. 1-20, jan. 2018. Disponível em: <http://www.fasb.edu.br/revista/index.php/campojuridico/article/view/231/226>. Acesso em: 8 fev. 2021.

PINTO, Victor Carvalho. *Regime jurídico do plano diretor*. Brasília: Senado Federal, 2005.

PINTO, Victor Carvalho. A Regularização Fundiária Urbana na Lei 13.465/2017. 2017a. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4109237/mod_resource/content/1/A%20Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20Fundia%C3%A1ria%20U

rbana%20na%20Lei%2013.465.2017%20-%20Victor%20Carvalho%20Pinto.pdf.
Acesso em: 26 abr. 2021.

PINTO, Victor Carvalho. Mitos e verdades sobre a nova Lei da Regularização Fundiária Urbana. 2017b. Disponível em: <https://caosplanejado.com/mitos-e-verdades-sobre-a-nova-lei-da-regularizacao-fundiaria-urbana/>. Acesso em: 28 abr. 2021.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira *et al* (org.). *Resumo das Adins propostas questionando a constitucionalidade da Lei Federal n.º 13.465, de 11 de julho de 2017*. São Paulo: Universidade Mackenzie, 2018. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/estudo%20Mackcidade.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2021.

PIVA, Rui Carvalho. A propriedade no atual direito brasileiro e os reflexos da lei de regularização fundiária. *Revista Jurídica Luso-Brasileira: RJLB*, Rio de Janeiro, p. 1661-1701, jan. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/37UgRgQ>. Acesso em: 21 nov. 2020.

PODELESKI, Onete da Silva. Lei de Terras de 1850. *Revista Santa Catarina em História*, Florianópolis, v. 3, n. 2, p. 47-58, jan. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3mab8Zb>. Acesso em: 5 nov. 2020.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1961.

PRETTO, Pedro Siqueira de; PRETTO, Renato Siqueira de. O Código Civil de 1916 e sua convivência com a Constituição de 1988. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3oMOacs>. Acesso em: 15 nov. 2020.

R7. BRASIL tem mais de 5 milhões de moradias irregulares, diz IBGE: Dados apontam que um de cada cinco domicílios da região Norte é listado como aglomerado subnormal. *Correio do Povo*, Rio de Janeiro, p. 1-3, maio 2020. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/brasil-tem-mais-de-5-milh-%C3%B5es-de-moradias-irregulares-diz-ibge-1.424317>. Acesso em: 21 abr. 2021.

REGISTRO DE IMÓVEIS DA 1.ª ZONA DE PORTO ALEGRE (Rio Grande do Sul). O papel do notário na regularização fundiária: informação preliminar sobre regularização fundiária. informação preliminar sobre regularização fundiária. 2011. Disponível em: <http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=649#:~:text=48%20da%20Lei%20n%C2%BA%2011.977,60>. Acesso em: 25 abr. 2021.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos.

Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 7, n. 2, p. 43-53, 3 out. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v7i2.4748>. Acesso em: 25 abr. 2021.

RIBEIRO, Luciana Cláudia Guadalupe. Regularização fundiária urbana e registro de imóveis: impactos sociais e econômicos: regularização fundiária urbana e registro de imóveis: impactos sociais e econômicos. In: CONCURSO DE ARTIGOS DO CORIMG, 2., 2020, Belo Horizonte. *Artigo*. Belo Horizonte: Cori-MG, 2020. p. 1-15. Disponível em: <https://corimg.org/app/webroot/files/editor/files/16%20regulariza+%C3%A7+%C3%A2o-fundi+%C3%BCria-urbana-e-registro-de-im+%C3%B4veis.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021.

RICARTE, Renê *et al.* A evolução do direito de propriedade ao longo das Constituições brasileiras, com ênfase na ideia de função social da propriedade. Teresina, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/345AlbH>. Acesso em: 9 nov. 2020.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade, alguns aspectos sobre população urbana e espaço. *Cadernos Metrópole*, [s.l.], v. 12, n. 1, p. 9-25, jun. 2004. Disponível em: <http://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/RODRIGUES-2004-Estatuto-da-Cidade-funcao-social-da-cidade-e-da-propriedade.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2021.

RODRIGUES, Fabíola. Cidades e plano diretor: considerações sobre a função social da cidade e da propriedade. In: BAENINGER, Rosana (org.). *População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais*. Campinas: Unicamp/UNFPA, 2010. p. 117-135. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Ricardo_Dagnino/publication/233381801_Geotecnologias_e_gestao_de_politicas_publicas_uso_de_dados_demograficos/links/0c960530bea05c6b7a000000.pdf#page=117. Acesso em: 21 jan. 2021.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 199-210, fev. 2006. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4507/1/bps_n.12_constru%c3%a7%c3%a3o.pdf. Acesso em: 19 jan. 2021.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. *Revista de Direito da Advocef*, Brasília, v. 7, n. 13, p. 123-158, nov. 2011. Disponível em: https://www.fau.usp.br/arquivos/disciplinas/au/aup0278/2014/2014.1%20Bibliografia%20Complementar/Aula%2004_Texto%2005.pdf. Acesso em: 22 jan. 2021.

SALEME, Edson Ricardo. Parâmetros sobre a função social da cidade. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI/UEA, 15., 2006, Manaus. *Anais...* Manaus: Conpedi, 2006. p. 1-13. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/141.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

SALEME, Edson Ricardo. Regularização fundiária e a Lei n.º 13.465 de 2017. *Cadernos Jurídicos*, São Paulo, v. 20, n. 51, p. 187-198, set. 2019. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/cj_n51_iii_02_regularizacao_fundiaria.pdf?d=637123526750471257. Acesso em: 4 fev. 2021.

SALEME, Edson Ricardo; BONAVIDES, Renata Soares. O Código Civil vigente e os princípios da função social e da socialidade. *Revista Querubim: revista eletrônica de trabalhos científicos nas áreas de Letras, Ciências Humanas e Ciências Sociais*, Niterói, v. 2, n. 37, p. 36-45, fev. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3acxve2>. Acesso em: 13 nov. 2020.

SALGADO, Gisele Mascarelli. Discussões legislativas do Código Civil de 1916: uma revisão historiográfica. *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Pelotas*, Pelotas, v. 5, n. 1, p. 40-85, jan. 2019. Semestral. Disponível em: <https://bit.ly/37a6Sve>. Acesso em: 21 nov. 2020.

SALIBA, Alexandre Berzosa; SANTOS FILHO, Roberto Lemos dos. Direito à moradia: ocupações irregulares e responsabilidade dos agentes públicos. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-27/opinioao-ocupacoes-irregulares-responsabilidade-agentes>. Acesso em: 28 abr. 2021.

SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Plano Diretor. Instituto Pólis, 2004. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/1483/663.pdf?sequence=1>. Acesso em: 21 jan. 2021.

SANTOS, Lorrán Kahel Melquiades; VALE, Otávio Manoel Marchiori Carazza. O direito à moradia x Programa Minha Casa Minha Vida. *Csonline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, [s.l.], v. 1, n. 31, p. 580-600, 11 maio 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/29416>. Acesso em: 4 jan. 2021.

SANTOS, Vinícius Silva dos; PEREIRA, Drielle da Silva. A formação das capitâneas hereditárias e o pensamento social brasileiro: novas concepções. *Revista Transformar*, Itaperuna, v. 12, n. 1, p. 114-132, jan. 2018. Semestral. Disponível em: <https://bit.ly/3oJDcnZ>. Acesso em: 4 nov. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 55-92, out. 2008. Trimestral. Disponível em: <https://bit.ly/3oviSHp>. Acesso em: 4 jan. 2021.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. *Retratos de Assentamentos*, [s.l.], v. 20, n. 1, p. 14, 1 jun. 2017. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/258>. Acesso em: 10 fev. 2021.

SAULE JR., Nelson; UZZO, Karina. La trayectoria de la reforma urbana en Brasil. *In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte. Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias.* Santiago, 2010, p. 344.

SERRAN, João Ricardo. *O IAB e a política habitacional.* São Paulo: Schema, 1976.

SILVI JR., Osmar Leon. *Avaliação de áreas urbanas consolidadas: o caso de Joinville/SC.* 2017. 235 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Gestão Territorial, Engenharia de Transportes e Gestão Territorial, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo.* São Paulo: Malheiros, 2011.

SOUSA, Daniel Mendes Mesquita de. Regularização Fundiária no Governo Temer: Notas Sobre A Lei Nº. 13.465/2017. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 4, n. 8, 2017. Disponível: <http://pdi.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/457/2019/07/436-1029-1-PB.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2021.

SOUZA, Nilson Araújo de. *Economia brasileira e contemporânea: de Getúlio a Lula.* 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SPAROVEK, Gerd *et al.* *Nota técnica preliminar sobre o anúncio de Medida Provisória de regularização fundiária autodeclarada.* São Paulo: Unicamp/USP, 2019.

STF – Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5771. Brasília, 1.º de setembro de 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5255150>. Acesso em: 8 fev. 2021.

TARTUCE, Flávio. A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. *Pensar – Revista de Ciências Jurídicas*, v. 23, n. 3, p. 1-23, 2018.

TEPEDINO, Gustavo. Premissas metodológicas para a constitucionalização do Direito Civil. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 37-53, abr. 2006. Trimestral. Disponível em: <https://bit.ly/3oMzkm4>. Acesso em: 19 nov. 2020.

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. O legado do Código Civil de 1916. *R. Fac. Dir. Univ. São Paulo*, São Paulo, v. 111, n. 0, p. 85-100, jan. 2016. Anual. Disponível em: <https://bit.ly/3ndhiZZ>. Acesso em: 18 nov. 2020.

TONELLA, Celene. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. *Sociedade e Estado*, [s.l.], v. 28, n. 1, p. 29-52, abr. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922013000100003&script=sci_arttext. Acesso em: 18 jan. 2021.

VELLOSO, Andrei Pitten. Mutações paradigmáticas da codificação: do Código Civil de 1916 ao Código Civil de 2002. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado*. 57. ed. Porto Alegre: Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, 2003. p. 9-52. Disponível em: <https://bit.ly/2W8lzSx>. Acesso em: 7 nov. 2020.