

FUNDAÇÃO EDUCACIONAL VALE DO ITAPEMIRIM-FEVIT
FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM-FDCI

ANA CLAUDIA DE PAULO JAMES

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DISCIPLINADA PELA LEI
13.465/2017 FRENTE AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO
SOCIAL DA CIDADE**

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM-ES

2018

ANA CLAUDIA DE PAULO JAMES

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DISCIPLINADA PELA LEI
13.465/2017 FRENTE AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO
SOCIAL DA CIDADE**

Monografia Jurídica apresentada ao curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em direito.

Orientador: Wagner Eduardo Vasconcellos.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM-ES

2018

ANA CLAUDIA DE PAULO JAMES

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DISCIPLINADA PELA LEI
13.465/2017 FRENTE AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO
SOCIAL DA CIDADE**

Aprovado em _____ de _____ de 2018

BANCA EXAMINADORA

Professor Orientador. WAGNER EDUARDO VASCONCELLOS

Prof. Examinador Instituição de Ensino

Prof. Examinador Instituição de Ensino

AGRADECIMENTOS

Ao fazer uma retrospectiva dos últimos anos, lembro-me de quando criança ao visitar meus familiares, passava em frente à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim e ao contemplar o prédio, sonhava com esta formação acadêmica. Lembro-me do dia do vestibular e das incertezas quanto a permanência na graduação por questões financeiras. Lembro-me ainda, de como meus pais suaram, fazendo tudo que estivessem ao seu alcance para que eu pudesse obter o título de bacharel em direito. Este é o primeiro passo de uma longa jornada, a qual devo aos meus pais.

Agradeço a Deus por prover todo o necessário durante esta caminhada. Aos meus pais, por nunca duvidarem dos meus sonhos. A minha irmã, por todo o apoio. A minha avó, por abrir as portas de sua casa para que eu pudesse chamar de lar. Ao meu orientador, Dr. Wagner Eduardo Vasconcellos, por acreditar em mim na elaboração desta pesquisa, pela disponibilização do seu tempo para a orientação, pela concessão de materiais e por não medir esforços em ajudar na concretização deste sonho. Por fim, agradeço a todos que de alguma maneira participaram e torceram por mim.

“Combati o bom combate, terminei a corrida, guardei a fé.” 2 Timóteo 4:7.

À minha mãe, Maria Aparecida de Paulo James;
ao meu pai, Clovis da Costa James.

Se eu posso? disse Jesus. Tudo é POSSÍVEL àquele que crê.

Marcos 9:23

RESUMO

A presente pesquisa tem como tema a Regularização Fundiária Urbana disciplinada pela Lei 13.465/2017 frente ao princípio constitucional da função social da cidade. No decorrer da pesquisa analisaremos a cidade e sua evolução histórica; a origem dos assentamentos informais, bem como, a crise dos espaços públicos. Em seguida, discorreremos sobre a política de desenvolvimento urbano apresentada pela Constituição Federal; os instrumentos de política pública pelo Estatuto da Cidade; e por fim, a Regularização Fundiária Urbana na Lei 13.465/2017, verificando se esta atende ao princípio da função social da cidade.

Palavras-chave: regularização fundiária urbana; assentamentos informais; espaços públicos; exclusão social; princípio da função social da cidade.

ABSTRATC

The present research has as its theme the urban land regularization disciplined by Law 13.465 / 2017 in front of the constitutional principle of the social function of the city. In the course of the research we will analyze the city and its historical evolution; the origin of informal settlements, as well as the crisis of public spaces. Next, we will discuss the urban development policy presented by the Federal Constitution; the instruments of public policy by the Statute of the City; and finally, Urban Land Regularization in Law 13.465 / 2017, verifying whether it meets the principle of the social function of the city.

Keywords: urban land regularization; informal settlements; public spaces; social exclusion; principle of the social function of the city.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1. ASPECTOS GERAIS DA CIDADE E DO ESPAÇO URBANO	11
2.1. A ideia de cidade e sua evolução histórica	11
2.2. A cidade e produção do espaço urbano	15
2.3. A cidade contemporânea e a crises dos espaços públicos	22
2. TUTELA JURÍDICA DA CIDADE	26
3.3. A Política Urbana na Constituição	26
3.2. O princípio da função social da cidade	30
3.3. Estatuto da Cidade, Plano Diretor Municipal de gestão democrática da Cidade	35
3. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA, POLÍTICA URBANA E FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE	41
4.1. Regularização fundiária urbana como instrumento da Política Urbana	41
4.2. Regularização fundiária urbana na Lei 13.465/2017	43
4.3. Regularização fundiária urbana e função social da cidade	47
4. CONCLUSÃO	49
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51

1. INTRODUÇÃO

A cidade assumiu formas, características e funções diferenciadas em cada etapa da história, de modo que, pode ser considerada uma realização humana em constante desenvolvimento, fruto de um processo histórico e não um fenômeno pronto e acabado. Esta pressupõe vida em coletividade numa área geograficamente circunscrita e tem por finalidade atender as necessidades dos indivíduos que nela habitam. Para Ana F. Carlos a cidade nasce da necessidade de organização de um espaço no sentido de integrá-lo e aumentar sua independência visando determinado fim (2013, pag.57).

A cidade, constituída pela zona urbana e rural, teve sua extensão urbana velozmente desenvolvida em razão de um fenômeno de concentração de pessoas denominado urbanização. Contemporaneamente, mostra-se como um espaço desordenado de aglomeração de pessoas e seu desenho espacial reforça a segregação social e econômica de seus habitantes. Desta forma, o Poder Público busca, através de políticas desenvolvimento urbano, erradicar a exclusão social promovendo a função social da cidade e garantindo o bem-estar dos cidadãos. Nesse sentido, leciona Lúcia Melo que (2013, pag.33) “a cidade exerce sua função quando permite a todos que nela residem ou por ela circulem o acesso aos direitos garantidos não somente em nossa Constituição, mas em grande parte dos textos legais pelo mundo”.

A cidade atente ao princípio da função social quando oferece condições e oportunidades equânimes aos seus cidadãos, independente de suas características econômicas, sociais e culturais. Através deste princípio, a cidade deixa de ser um espaço geográfico de concentração de pessoas e se esforça para se tornar um lugar de integração e de crescimento educacional e cultural. Ao lado da função social da cidade está o princípio função social da propriedade urbana que se configura como uma obrigação imposta ao proprietário de exercer seu direito em harmonia com os fins da sociedade (CANUTO, 2013, p.58). Por este princípio, o individualismo da propriedade é superado. Entretanto, não se confunde com as restrições legais ao uso e gozo dos bens do indivíduo é na verdade, o exercício de uma máxima política, ideológica e social. Nessa perspectiva, o Estatuto da Cidade, para a concretização dos aludidos princípios, instituiu um rol de instrumentos a fim de

direcionar a administração pública ao planejamento, implantação e implementação das ações urbanísticas de forma a organizar a cidade e atender ao interesse social. A regularização fundiária urbana é um dos instrumentos da política urbana guarnecidas no artigo 4º do Estatuto da cidade, voltado a solucionar a questão fundiária nas cidades.

A lei 13.465 de 11 de julho de 2017, disciplina a regularização fundiária urbana. De acordo com o artigo 9ª abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. A regularização fundiária urbana é uma das formas de intervenção do poder público na tentativa de solucionar o problema do crescimento desordenado, dos assentamentos irregulares e da segregação na cidade. Por isso, diante do cenário atual das cidades brasileiras, com veementes indicativos de ausência de planejamento em diversas áreas (mobilidade, saneamento básico, segurança, oferta de equipamentos públicos e etc.) é mister indagar se a regularização fundiária instituída por esta lei atende ao princípio da função social da cidade garantido pela Constituição Federal.

1. ASPECTOS GERAIS DA CIDADE E DO ESPAÇO URBANO

2.1. A ideia de cidade e sua evolução histórica

A princípio surgiu o bando de caça. Posteriormente, as aldeias e por fim, a cidade. No Paleolítico, período compreendido entre 3,5 milhões a 8 mil a.C., o homem vivia de forma nômade, isto é, não possuía um local fixo para sua habitação. Sua principal fonte de subsistência era a caça e a coleta de forma que era obrigado a deslocar-se para seguir as manadas e coletar mantimentos.

Logo em seguida, homem primitivo evoluiu e passou a dominar o fogo. Essa descoberta resultou no controle das técnicas para a produção de alimentos e na criação de utensílios e ferramentas como o arco e flecha. Nessa fase da história nasceu a caça em bando. Ensina Guimarães (2004. p. 07) que “o advento do planejamento e da caça cooperativa, permitiu ao homem um crescente domínio sobre o meio ambiente natural. Daí em diante, o objeto predominante da evolução foi o próprio homem, que devia adaptar-se aos outros, lidando com os vizinhos, ajudando-os, ignorando-os, explorando-os, ou mesmo eliminando-os.”

Em suas deslocações corriqueiras o homem observou as variações climáticas das terras por onde vagava de modo que no inverno procurava grutas para proteção do frio, das tempestades e até mesmo para proteção contra os ataques de animais. Nos locais em que não haviam essas cavidades rochosas construíam cabanas com ramagens ou com ossos e peles de animais. Foi então que, desde logo, o homem sentiu necessidade de se relacionar com os outros homens aglomerando-se em tribos, pois percebeu que a vida em grupo lhe permitia sobreviver mais facilmente, sobretudo na multiplicação de forças para a execução dos trabalhos.

Mais adiante, a descoberta da agricultura e da criação de animais pelo homem colaborou para a redução de seu deslocamento em busca de água e alimentos, a partir daí, o homem passou de nômade a sedentário, ou seja, deixou de se deslocar e fixou-se num determinado lugar, geralmente essa estabilidade se dava junto aos rios onde as terras eram mais férteis. Assim

surgiram as primeiras aldeias agrícolas que posteriormente dariam lugar as primeiras cidades.

Subsequente ao Paleolítico, durante a era Neolítica, a migração do sistema de caça e coleta para a agricultura resultou num fenômeno denominado revolução agrícola, ocorrida aproximadamente em 8.000 a.C. Essa revolução consistiu no desenvolvimento e aprimoramento das primeiras técnicas de cultivo agrícola, ou seja, as ferramentas rústicas criadas no período paleolítico foram aperfeiçoadas de maneira que tornou o alimento cada vez mais acessível e o deslocamento menos constante. Nesse sentido, leciona Carlos (2013 p. 58) que “quando o homem deixa de ser nômade fixando-se no solo como agricultor, é dado o primeiro passo para a formação das cidades. Quando começa a dominar um elenco de técnicas menos rudimentares que lhe permitem extrair algum excedente agrícola, é um segundo impulso para o surgimento das cidades, visto que agora ele pode se dedicar a outra função que não a de plantar”.

Por volta do ano 4.000 a.C., algumas aldeias agrícolas se desenvolveram transformando-se em cidades. Destaca-se que a cidade não era tão somente uma aldeia com uma abrangência maior, já que não era permitido que uma aldeia crescesse indefinidamente visto que em decorrência do tempo abrigaria mais agricultores que necessário. Assim, os que chegassem por último se alojariam longe do campo de forma que o mais conveniente seria fundar uma nova aldeia. No entanto, a composição de pessoas da época, não era apenas de agricultores e pastores, haviam também especialistas que asseguram seu sustento por outros meios.

As primeiras cidades surgiram onde a agricultura apresentava um grau de desenvolvimento maior, a princípio na Ásia e posteriormente na Europa. Ressalta-se que desde àquela época, a divisão do trabalho executado pelo homem determinava tanto a separação da sociedade em classes, como também, a separação espacial de suas atividades, ou seja, a divisão entre campo e cidade, assim, pode-se dizer que o espaço assume as características de cada grupo que o ocupa.

Alguns autores vinculam a existência da cidade a elementos, tais como, divisão do trabalho; divisão da sociedade em classes; acumulação tecnológica; produção do excedente agrícola; sistema de comunicação e concentração

espacial das atividades. No entanto, definir cidade é uma tarefa complexa já que seu conceito é abstrato e mutável na medida em que se constrói conforme o homem transforma a natureza através de seu processo de trabalho. Para a geografia a cidade consiste num espaço territorial circunscrito dentro de um estado ou unidade federativa. Por sua vez, para a sociologia uma cidade pode ser definida como um núcleo relativamente grande e denso de indivíduos heterogêneos. Já a filosofia a denomina como pólis e a caracteriza como a comunidade que tem por finalidade o soberano bem. Para direito urbanístico a *urbe* tem por finalidade atender as necessidades dos indivíduos que nela habitam.

Pode-se dizer, a princípio, que “a cidade nasce da necessidade de se organizar um dado espaço” (CARLOS, 2013, p. 57). É uma realização humana que se constituiu ao longo do processo histórico e adquiriu funções diferenciadas e específicas em determinadas etapas da história. Desta forma, a cidade está em constante mutação na medida em que o homem se desenvolve, assim ela é fruto de um processo histórico e não apenas um fenômeno pronto e acabado. Na mesma perspectiva, Canuto (2013, p. 76) esclarece que “a cidade, inegavelmente, é uma construção humana que revela e contempla um processo histórico que leva à impossibilidade de pensá-la isolada da sociedade e do contexto que se encontra” de forma que não podemos conceber a cidade como ente estático.

No início da Idade Média, 476 d.C., as cidades formadas na Europa Ocidental passaram por um período de esvaziamento. As zonas produtoras do império romano foram atacadas pelos povos germânicos em migração ocasionando uma diminuição na produção afetando diretamente o abastecimento das cidades gerando fome. Diante desse cenário, ocorreu a migração da população urbana para a zona rural com o objetivo de abastecer-se dos alimentos cultivados no campo e fugir da violência trazida pelos povos germânicos. Essa transição deu início ao processo de formação dos feudos medievais.

O feudalismo consistiu em uma estrutura de classes sociais onde a terra era sinônimo de riqueza. A propriedade era dividida entre a nobreza e a igreja. Os lavradores não possuíam a terra, vinculavam-se a elas como serviços e não podiam abandoná-la por vontade própria. Cultivavam uma porção de terra que

lhes eram atribuídas pela nobreza em troca de trabalho e ficavam obrigados a entregar ao proprietário a título de renda uma parte de sua produção. Dentro do feudo, produzia-se e consumiam-se os próprios produtos, tratava-se de uma economia autossuficiente, desprovidos de ligação com os mercados externos visto que tudo era produzido no feudo, como alimentação, vestuário, ou mobiliário, por essa razão, a ideia de cidade começou a se perder.

A partir do século XI, a cidade que desapareceu em virtude do fechamento do comércio mediterrâneo começa a renascer e se instalou, primeiramente, em torno dos burgos centrais povoados por mercadores. As guildas de mercadores, o mosteiro e a igreja, constituam os elementos formadores da cidade medieval. Segundo Carlos, (2013 p. 64), a mudança na forma espacial da agricultura autossuficiente feudal para as cidades deveu-se em particular à reativação do comércio como fonte de riqueza. É sabido que vida de relações é fator determinante para a existência das cidades, deste modo, surgiram cidades nos cruzamentos de estradas, locais de maior facilidade para circulação de mercadorias. Ainda no século XI, o comércio ampliou seu alcance diversificou seus produtos, com objetivo atender a população que cresce constantemente. As cruzadas, que surgiram nessa época, eram guerras que tinham por objetivo ampliação de territórios e, numa perspectiva religiosa, o combate aos muçulmanos. Do ponto de vista comercial, conquistavam cidades estratégicas como Veneza, Gênova e Pisa que estavam situadas nas rotas do Mediterrâneo. As cruzadas eram oportunidade de comércio que abriam espaços maiores para suas relações. Importante destacar, que a produção caseira ganha especialização, a introdução do dinheiro dá a possibilidade dos artesões a deixar a agricultura e viver do próprio ofício.

A partir daí o comércio desenvolveu-se nitidamente e conseqüentemente, as cidades e as populações urbanas e o comércio assumem o papel de fonte de riquezas. O ressurgimento das cidades nesse período é o marco da dissolução do modo de vida feudal e o nascimento do capitalismo. A cidade ganha personificação na medida em que desenvolve a manufatura e agrega grande massa de trabalhadores oriundos do campo permitindo a criação de um mercado interno. Assim, o desenvolvimento da indústria e o conseqüente avanço tecnológico resultou na internacionalização

do trabalho, ou seja, a divisão do trabalho entre países. Desta forma, a cidade contemporânea, segundo Canuto (2013, p. 84) “passou a ser uma concentração de indústria e de massa populacional de forma que atrai poder econômico e político onde a reprodução do espaço é marcada pelo distanciamento dos homens, em virtude das relações de vizinhança, distanciamento da natureza, desvalorização de família que historicamente originou a cidade.

2.2. A cidade e produção do espaço urbano

O espaço urbano adquiriu características diferenciadas e exerceu funções diversas em cada período da história, deste modo, sua definição é abstrata dado a sua mutação. A palavra espaço tem origem latina e significa intervalo, separação, lugar, superfície terrestre. Se constitui no conjunto de diferentes usos da terra urbana. Os geógrafos e urbanistas denominam esse conjunto de usos como “a organização espacial da cidade” ou, simplesmente, “espaço urbano”, sua utilização, seja ela qual for, retrata os costumes e hábitos das pessoas que se relacionam nesse espaço. Nesse sentido, leciona Carlos (2013, p. 53) que, “a sociedade, ao produzir-se o faz num espaço determinado, com condição de sua existência, mas através dessa ação, ela também produz, conseqüentemente, um espaço que lhe é próprio e que, portanto, tem uma dimensão histórica com especificidades ao longo do tempo e nas diferentes escalas do globo”.

Historicamente, a atividade do homem definiu o espaço como palco das ações humanas que, através de sua evolução, deu origem as cidades. A evolução da sociedade levou, conseqüentemente, a evolução do conceito de espaço urbano. Anteriormente era visto pela geografia como “localização dos fenômenos”, atualmente, tem-se o espaço como uma “produção social”. Pode-se dizer ainda, que a descoberta da organização dos espaços pelos grupos humanos tornou clara a percepção de que a sociedade produz seu próprio espaço. Desta forma, “a história permite caminhar do conceito de localização das atividades na superfície da terra ao de organização do espaço pelo grupo humano” (CARLOS, 2013, p. 59). A partir dessa compreensão é possível enxergar o espaço como mercadoria, conseqüência da produção social

capitalista que incorpora todas as atividades do homem no espaço e a redefinem sob a lógica do processo de valorização do capital fazendo com que seu acesso se dê por meio de troca. Salienta-se que o espaço não se restringe apenas ao plano econômico, engloba, portanto, a reprodução das relações sociais que ocorridas num determinado tempo e lugar. Nesse sentido, ensina Carlos (2013, p. 65) que:

A noção de produção e reprodução do espaço e o deslocamento do enfoque eminentemente econômico da noção de acumulação permitiram considerar o movimento que vai da acumulação à reprodução como questão social: a) ultrapassando a compreensão do indivíduo como força de trabalho b) superando a ambiguidade da compreensão do espaço reduzido à ideia de meio ambiente c) passando as lutas da sociedade como lutas pelo espaço, envolvendo a apropriação contra a propriedade; d) iluminando as representações construídas sobre o espaço.

A produção do espaço, nesse sentido, é anterior ao capitalismo. Inicia-se quando o homem deixa de ser coletor e caçador e cria condições de, através do trabalho, transformar a natureza. Deste modo, a produção do espaço emerge da história da relação do homem com a natureza através do fenômeno de apropriação. Assim, o ato de produção da vida é, conseqüentemente, um ato de produção do espaço.

O espaço urbano contemporâneo tem como característica simultânea a fragmentação e a articulação. Essa fragmentação consiste na grande diversidade de usos do espaço que determinam áreas em seu interior, como o centro da cidade, as áreas industriais, o local de concentração de atividades comerciais, os bairros residenciais e a periferia. A fragmentação está associada ao crescimento urbano que impede o cidadão de vivenciar a cidade na sua totalidade, delimitando essa vivência as áreas que fazem parte de sua rotina que caracterizam o lugar como local de moradia, de trabalho, de compras, de lazer.

O espaço urbano é, ainda, articulado porque consiste num conjunto de áreas distintas tanto na forma quanto no conteúdo social, mas que mantém

relações espaciais variadas com os demais espaços. Essas relações manifestam na prática através dos deslocamentos diário das pessoas no interior da cidade, ou seja, através do fluxo de veículos e de pessoas, associados ao frequente deslocamento entre as áreas residências e os diversos locais de trabalho, aos deslocamentos para as áreas comerciais, às visitas aos parentes e amigos, e as saídas de final de semana ao cinema e áreas de lazer (CORRÊA, 2004, p. 89).

Ressalta-se que historicamente, a formação espacial brasileira sempre esteve relacionada à posse da terra. Segundo Moreira (2005, p.18-19), a chegada da indústria na cidade trouxe diferentes reivindicações, principalmente quanto à redistribuição da terra, desta forma, o território é uma construção socio político agregada de fatores econômicos. Para Anjos (2010, p. 7) “o território é na sua essência um fato físico, político, social, econômico, categorizável, possível de dimensionamento, onde geralmente o Estado está presente”. A atuação do Estado deve se fazer por meio de políticas públicas que atendam as demandas populacionais. Porém, evidencia-se que o que ocorre na cidade é a atenção privilegiada de alguns em detrimento de outros no que se refere ao acesso às melhores condições de vida.

Sob outra análise, o espaço urbano assume também uma dimensão simbólica visto que é o lugar onde as diversas classes sociais vivem e se reproduzem, envolvendo o cotidiano e o futuro próximo, bem como as crenças, valores e mitos criados no bojo da sociedade de classes e, em parte, projetados nas formas espaciais: monumentos, lugares sagrados, uma rua especial, etc. (CORRÊA, 2004, p. 09). Nesse sentido, o espaço urbano não se refere apenas a uma materialidade física, mas também como um conjunto de manifestações do predomínio das atividades econômicas, processos sociais e costumes da cidade sobre o campo (LEFEBVRE, 2001, p. 243). Ou seja, o espaço denominado urbano é o conjunto das atividades que ocorrem em uma mesma integração local, com a justaposição de casas e edifícios, atividades e práticas econômicas, sociais e culturais, além da produção, comercialização, investimentos e transações que configuram a circulação do dinheiro sobre o território. É um produto social que assume uma realidade própria, de acordo com o modo de produção e a sociedade presente.

Assim, podemos definir o espaço urbano como resultado das ações do homem acumuladas através do tempo, um espaço fragmentado e articulado, reflexo da desigualdade social, conjunto de crenças e valores, um campo de lutas permanente, constituição de diferentes usos da terra e o lugar onde as diversas classes sociais vivem e se reproduzem. Lefebvre (2008, p. 26) vê o espaço como “um modo e um instrumento, um meio e uma mediação. Um instrumento político intencionalmente manipulado”. Para Santos o espaço é uma totalidade que está sempre em movimento, se recriando, e formando uma nova totalidade. “É o espaço que, afinal, permite a sociedade global realizar-se como fenômeno” (2008, p. 119). Por fim, o espaço é uma produção aberta e de contínua construção.

O espaço está relacionado em função do processo de trabalho que produz e reproduz a partir do homem com a natureza. De forma, que se cria a partir da natureza que é transformada pelas gerações. A terra transforma-se em produto na medida em que o homem intervém nela. Leciona Carlos (2013, p. 51) que, o espaço urbano apresenta-se como um movimento historicamente determinado num processo social. O modo de produção do espaço contém um modo de apropriação, que está ligado, atualmente, à propriedade privada da terra. Deste modo, o desenho espacial urbano está diretamente relacionado a lógica injusta e excludente, de ética reprovável com grandes e poucos grupos enriquecendo e gerando a inacessibilidade da terra urbana, que alcança exatamente o segmento mais pobre da população (MELO, 2013, p. 62).

Assim, esse espaço é produzido por uma variedade de agentes sociais da qual origina-se da acumulação desigual do capital. A ação desses agentes sociais inclui práticas que levam a um constante processo de reorganização espacial através da incorporação de novas áreas ao espaço urbano, densificação do uso do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, relocação diferenciada da infra-estrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade (CORRÊA, 2004, p. 11). São os agentes que nas suas práticas cotidianas produzem a cidade os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais ligados a indústria da construção civil; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado e os grupos sociais excluídos.

Os proprietários fundiários detêm o solo, são os agentes que se destacam para na produção do espaço urbano. Estes estão particularmente interessados na conversão da terra rural em terra urbana, ou seja, seu interesse está relacionado no crescimento da cidade, na expansão do seu tecido urbano, de forma que pressionam o poder público para investirem para que estas áreas tenham o uso de forma rentável, sobretudo o uso comercial ou residencial, como por exemplo, os condomínios fechados. Ressalta-se que esses agentes costumam exercer pressão junto ao Estado, especialmente na instância municipal, visando interferir no processo de definição das leis de uso do solo e do zoneamento urbano.

Já os promotores imobiliários são administradores do capital imobiliário de circulação e agem para transformar o solo em mercadoria. Os promotores investem no terreno, na localização, no tamanho das unidades e a qualidade do imóvel, bem como, quem vai construir, de maneira a transformar o capital-mercadoria em capital-dinheiro. Essas operações vão originar, assim, diferentes tipos de agentes, como também, grande diferença de atuação entre eles.

Christian Topalov, no livro *“Les promoteurs immobiliers”*, de 1974, (p. 139 e 140), analisou a produção capitalista da habitação na França e construiu uma tipologia de promotores privados profissionais formados pelos agente-promotores coordenadores e prestadores de serviços e com domínio de função de comercialização; os empresários-promotores são os filiais de uma empresa de construção e com domínio da função de construção; os *“builders”*, as organizações integradas que exercem a totalidade das funções e com função de construção dominante; os técnicos-promotores, as organizações de promoção com a função de estudo técnico dominante; os financeiros-promotores, as filiais de grupos bancários dotados de capitais próprios importantes; as filiais bancárias coordenadoras como as prestadores de serviço com função de financiamento dominante; e os *“outsiders”* coordenadores, prestadores de serviço com ausência de função dominante e que utilizam capitais de origens diversas. O promotor, ainda é caracterizado por este autor como agente presente simultaneamente sobre vários mercados, como o da habitação, o de terrenos e o de capitais.

Destaca-se que, os promotores imobiliários na sua maioria, não se interessam em produzir imóveis para as camadas populares, em razão dos baixos níveis salariais das camadas populares, frente ao alto valor de custo de moradia produzida pelas grandes empresas capitalistas. Desta forma, a produção de habitação para as camadas de baixa renda só é viável quando super ocupadas por várias famílias ou por várias pessoas solteiras que alugam um imóvel ou um cômodo ou quando a qualidade da construção é precária, com seu custo reduzido ao mínimo. Isso se deve a desídia dos poderes públicos em desenvolver políticas públicas habitacional com o objetivo de investir na produção de habitações para as camadas populares.

Lado outro, a produção de imóveis para as camadas de alta renda, constitui o mercado dos promotores imobiliário. A produção de imóveis de luxo, condomínios fechados, que atende as demandas daqueles que dispõem de recursos. Essas camadas investem ainda nas residências secundárias, em áreas de lazer com aspectos naturais ou socialmente produzidas. Assim, é perceptível a atuação dos promotores imobiliários de modo desigual, criando e reforçando a segregação residencial que caracteriza a cidade capitalista.

O Estado como produtor de espaço é ao mesmo tempo promotor e árbitro, na medida em que o poder público é responsável pela atividade de planejamento e regulamentação que definem os possíveis usos do solo. O papel do Estado na organização espacial da cidade é complexo, em razão de ser o Estado um dos principais produtores industriais, consumidor de espaço e de localizações por excelência, além de proprietário fundiário e promotor imobiliário. Por outro lado, o Estado é também um regulador do solo urbano através da elaboração de leis e normas vinculadas ao uso do solo, entre outras as normas do zoneamento e o código de obras.

A atuação do Estado se concretiza através da implantação de serviços públicos, como sistema viário, calçamento, água, esgoto, iluminação, manutenção e criação de parques, coleta de lixo, construção de grandes rodovias, para o deslocamento de pessoas e mercadorias. Esses serviços são destinados tanto para as empresas, como a população em geral. Constituem, também, atributo do Estado no que se refere ao espaço urbano a elaboração de leis e normas vinculadas ao uso do solo, entre outras as normas do zoneamento e o código de obras. Nesse sentido, Corrêa (2004, p. 25) afirma

que o Estado dispõe de um conjunto de instrumentos, quais sejam: direito de desapropriação e precedência na compra de terras; regulamentação do solo urbano; controle e limitação dos preços de terras; limitação da superfície da terra de que cada um pode se apropriar e; impostos fundiários e imobiliários que podem variar segundo a dimensão do imóvel, uso da terra e localização; mobilização de reservas fundiárias públicas, afetando o preço da terra e orientando espacialmente a ocupação do espaço; investimento público na produção do espaço, através de obras de drenagem, desmontes, aterros e implantação da infra-estrutura; organização de mecanismo de crédito à habitação.

Segundo Corrêa (2004, p. 26) a ação do Estado processa-se em três níveis político administrativos e espaciais: federal, estadual e municipal. Sua atuação visa, sobretudo, criar as condições de realização e reprodução da sociedade capitalista. O Estado produz, assim, chão, espaços habitáveis, área públicas, saneamento, visando atender as demandas da sociedade capitalista, assim, o Estado capitalista cria também segregação. O imposto territorial e predial é um forte fator discriminante, afetando o preço da terra e dos imóveis e, como consequência, estimulando a segregação social e espacial.

Na sociedade capitalista, nota-se grandes diferenças sociais no que se refere ao acesso aos bens e serviços produzidos socialmente. Essas diferenças se expressam na maneira como a cidade capitalista está organizada, fragmentada e como seus serviços são destinados. A moradia é um desses bens cujo acesso é seletivo. Grande parte da classe trabalhadora não tem acesso, ou seja, não possui renda para comprar um imóvel. Este é um dos mais significativos sintomas de exclusão.

Os grupos sociais excluídos têm como possibilidade de moradia os conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado e as casas produzidas pelo sistema de autoconstrução em loteamentos periféricos. Na sua maioria, essas moradias encontram-se em áreas totalmente desprovidas de serviços básicos como saneamento básico, postos de saúde, segurança pública, escolas. No entanto, é na produção da favela em terrenos públicos invadidos, a qual contemporaneamente é denominada comunidade, que os grupos sociais excluídos tornam-se, efetivamente, agentes modeladores, produzindo seu próprio espaço, na maioria dos casos independentes e a despeito dos outros

agentes. A produção deste espaço é, antes de mais nada, uma forma de resistência e, ao mesmo tempo, uma estratégia de sobrevivência. Resistência e sobrevivência às adversidades impostas aos grupos sociais recém-expulsos do campo ou provenientes de áreas urbanas submetidas às operações de renovação, que lutam pelo direito a cidade (CORRÊA, 2004, p. 30).

A favela, com a sua crescente urbanização, transforma-se em um bairro popular. Essa realidade resulta em parte da ação dos próprios moradores que, pouco a pouco, vão melhorando as condições de suas residências e implantando um conjunto de atividades econômicas que visam atender às demandas dos moradores. O Estado visando diminuir as tensões sociais, implantam algumas infra-estruturas urbanas, por vezes, a partir de pressões exercidas pelos moradores que, organizados em associações, lutam por melhores condições de moradia; e outras, a partir dos interesses eleitoreiros em época de eleição.

Grande parte dos moradores da favela são do interior do Estado, que veem na cidade a possibilidade de melhores condições de vida. Entretanto, grande parte dessa população não é absorvida pelo mercado de trabalho, tendo-se em vista, na maioria das vezes, a baixa qualificação profissional que possuem. Desse modo, desempregados ou sub-empregados, esses trabalhadores buscam as áreas inadequadas da cidade, encostas íngremes e áreas alagadiças para moradia. A favela tem força expressiva das contradições da sociedade capitalista em toda sua plenitude. Assim, pode-se afirmar que a produção do espaço urbano no Brasil tem características nitidamente segregadoras devido a desigual distribuição de bens e serviços à população.

2.3. A cidade contemporânea e a crises dos espaços públicos

A cidade surge a partir de um espaço de intersecção de pessoas reunidas e motivadas por uma finalidade em comum. O surgimento do modo de produção capitalista, fez com que a estrutura da vida urbana fosse reajustada, a partir daí sua base passou a ser o valor econômico. Assim, no início do século XIX, a cidade perde o caráter de instituição pública e passa a ser remodelada como uma organização comercial privada. Desta forma, o surgimento das grandes metrópoles e, conseqüentemente, o excesso de

habitantes povoando as cidades, fez com que a entidade “família” e as “vizinhos” perdessem seu significado. Essa perda deveu-se a afluência constante de estrangeiros, a falta de limites identificáveis ou de pontos de encontro comuns, que afetaram diretamente as relações e processos estáveis da noção de vida em comunidade e a criminalidade.

Assim, a cidade contemporânea oferece poucas possibilidades de locais de reunião, debate coletivo e ação comum. A cidade a partir do século XVIII é chamada de cidade moderna. Atualmente esse conceito causa uma estranheza, visto que a cidade atual é diferente daquela denominada moderna. Muito se discute doutrinariamente acerca de uma terminologia adequada que dê conta de definir a realidade da cidade contemporânea, que tem em sua bagagem, além de uma Revolução Industrial, uma revolução tecnológica e uma revolução digital.

Segundo Anthony Giddens, o termo “Modernidade refere-se a estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que ulteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência” (1991, p. 11) Para o autor, o termo pós-modernidade, utilizado por muitos autores, passaria a ideia de haver um rompimento com a modernidade, como se os tempos atuais caracterizassem uma nova era, o que não é o caso. O autor reconhece as mudanças ocorridas na sociedade desde o século XVII, enfatizando que o mundo não é mais o mesmo, mas o entende como consequência, ou seja, como fruto do que a modernidade implementou e não como algo completamente novo e sem raízes. Para caracterizar os tempos mais recentes, Anthony Giddens utiliza o termo “modernidade radicalizada”.

Não há ainda uma nomenclatura determinada que consiga dar conta desse mundo atual. O termo “contemporâneo” é usado para qualificar o tempo presente, a cidade moderna sob efeito da globalização. Esse conceito consagrado no final do século XX, para caracterizar um estágio mais maduro e uniforme da transnacionalização econômica, política e social. Termo que acompanha uma mudança de paradigma da sociedade nacional para a sociedade global, no sentido de pensar a cidade de uma forma geral (global) e não individualizada (nacional). As cidades expandem cada vez mais as suas relações e referências, vivenciando realidades internacionais, multinacionais, transnacionais, mundiais e globais. Avenidas lotadas, prédios cada vez mais

altos, cadeias de supermercados, restaurantes e lojas internacionais, adesivos de wi-fi nas portas dos cafés são alguns dos elementos que caracterizam a cidade contemporânea.

O espaço público, sob a óptica da ciência social, é palco de interações sociais abertas a todos indistintamente. Se distingue, portanto, dos espaços privados, restritos aos familiares e aos conhecidos. Desta forma, o espaço público tem como ingrediente a abertura e interação com estranhos. Ressalta-se que ainda que os espaços públicos sejam abertos a todos, há restrições sociais que surgem no processo de interação e que fazem com que os diferentes grupos sociais não frequentem todo e qualquer espaço público de um mesmo modo. Essa constatação leva-nos a evidenciar que o espaço público está em crise.

O homem contemporâneo metropolitano transita pela cidade desprovido de interação social e de capacidade de fazer grandes distinções das coisas, em razão dos estímulos recebidos nas suas rotinas cotidianas. Essa reserva, que leva ao desconhecimento do vizinho é uma forma de autopreservação nas grandes cidades. Georg Simmel (2005, p. 06) classifica esse comportamento como de natureza social negativa, como dissociação, mas com a ressalva de que são as formas possíveis de interação na metrópole. Diferente da pequena cidade, na qual se conhece todo mundo, nas grandes cidades, as relações serem permeadas pela desconfiança em relação àqueles com os quais apenas temos uma relação fugaz.

Os espaços públicos são constituídos, por exclusão, daqueles espaços privados. São espaços destinados à coletividade e por finalidade a interação e a socialização das pessoas. Na cidade contemporânea, a crise dos espaços públicos se dá na medida em que os espaços constituídos pelo Poder Público são “esquecidos” não sendo utilizados ou são subutilizados com finalidade diversa daquela que lhe é destinada. São espaços deixados à mercê do tempo para a degradação. Os espaços públicos constituem-se em praças, parques, ginásios poliesportivos, calçadas de passeio, ciclovias, academias populares e etc.

Destaca-se que a criminalidade é um fator determinante que gerou a crises dos espaços públicos. Os cidadãos temerosos, tendem a evitar esses espaços buscando ou meio de socialização passando a frequentar locais como

shoppings centers, praças de alimentação, academias privadas, clubes para ginástica e entre outros, dado a segurança e comodidade.

Ao lado das crises dos espaços públicos está a segregação socioespacial das cidades e tem como origem no crescimento do crime violento que gerou, entre várias outras estratégias de proteção, a construção de muros que, juntamente com outros aparatos de segurança, garantem o isolamento dos grupos de mais alta renda daqueles considerados “perigosos”. Os espaços privatizados, fechados e monitorados, destinados a residência, lazer, trabalho e consumo, têm causado modificações na vida urbana, a qual reflete na convivência nos espaços públicos, uma vez que reforçam os ideais de heterogeneidade, acessibilidade e igualdade que marcaram os espaços públicos modernos.

Assim, os grupos sociais mais favorecidos se retiraram para os enclaves privados e acabam por deixar os espaços públicos para a população de baixa renda e para aqueles que não tem moradia, de forma que fazem dos espaços públicos ociosos o seu lar. Assim diminuem os espaços para o encontro de pessoas de diferentes grupos sociais.

A privatização de ruas, o uso de segurança privada, de cercas elétricas nas residências e do transporte privado para todos os tipos de deslocamentos contribuem para “intolerância, suspeita e medo” entre os habitantes da cidade (CALDEIRA, 2000, p. 314). Por outro lado, há quem defenda que nunca existiu um espaço livre e aberto a todos, de forma que os “indesejáveis” pelos grupos médios e altos sempre foram mantidos a distância.

2. TUTELA JURÍDICA DA CIDADE

3.3. A Política Urbana na Constituição

A Constituição da República de 1988 é considerada um marco na história do Brasil que, como herança de instabilidades políticas e gestões ditatoriais, se superou ao produzir um texto legal cuja essência é a proteção aos direitos da pessoa humana. Assim, a “elaboração do novo texto constitucional foi bazilada por ideias democráticos, sociais e republicanos, em que a dignidade da pessoa humana possui status de sustentáculo fundamental, mas não único, na República Federativa do Brasil” (MELO, 2013, p. 47).

Desta forma, em contradição com as Constituições que a precederam, a Carta Magna atual dedicou um capítulo específico à política urbana, nos artigos 182 e 183. Observa-se que a Constituição assegura como Direito Fundamental o Direito à Propriedade, conforme mandamento do artigo 5º, *caput*, e o reafirma no inciso XXII do mesmo artigo. Em uma primeira leitura esses dispositivos acabam por transmitir a ideia de que o Direito à Propriedade seria absoluto. Todavia, ainda no seio dos Direitos Fundamentais, encontram-se dispostos, no mesmo artigo em questão, especificamente nos incisos XXIII e XXIV, elementos que contribuem para uma compreensão que relativiza o direito de propriedade quando afirmam que a propriedade deverá atender a sua função social e quando assegura que a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social. Deste modo, abre-se o caminho para a adoção e realização de políticas públicas, ainda que tais políticas tenham que tocar no direito de propriedade de terceiros.

As políticas urbanas consistem em estratégias políticas, normas, diretrizes e ações que configuram procedimentos a serem realizados pelo Poder Público de maneira isolada ou em cooperação com a iniciativa privada ou com a sociedade de uma forma geral, sempre com o objetivo de desenvolver os princípios constitucionais das funções sociais da cidade e da propriedade urbana no intuito de propiciar o bem-estar aos seus habitantes e àqueles ao redor do município. No mesmo sentido Melo ressalta que “as diretrizes firmadas pela Constituição compõem um conjunto de políticas

públicas voltadas a impedir o crescimento da exclusão social, conter a desigualdade social, o desrespeito aos direitos sociais a degradação do meio ambiente, permitir e promover o acesso à habitação, educação, ao lazer, ao trabalho, ao direito à saúde, ao desenvolvimento.” (2013, pag. 59). A cidade é o cenário onde o acesso a esses bens tornou-se um direito a ser usufruído por todos, indistintamente.

Desta forma, a política urbana constitucional busca garantir o desenvolvimento atrelado à observância das necessidades sociais, permite que o Município, mediante interesse local, conduza o processo de planejamento de ações correspondentes às demandas de seus habitantes, especialmente vinculadas à questão da moradia e a condição digna para tanto. Assim, a desapropriação, o parcelamento e edificação compulsórios e a aplicação do imposto predial territorial urbano IPTU progressivo no tempo são instrumentos jurídicos posto à disposição do Município para compelir proprietários a cumprirem a função social da propriedade. São instrumentos destinados a promover mudanças no território da cidade, já que incidem diretamente no uso e na ocupação do solo urbano. Sua aplicação depende do cumprimento de alguns requisitos vinculados diretamente ao planejamento urbano, e a competência para sua utilização tem origem na Constituição.

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal dão autonomia ao Poder Público Municipal no que diz respeito à política de desenvolvimento urbano e o coloca no centro principal da efetivação dessas políticas. Traz previsão do Plano Diretor Municipal e de uma lei federal específica para regulamentar as normas constitucionais, qual seja, o Estatuto da Cidade, além de tratar de instrumentos, anteriormente mencionados, para efetivação das Políticas Urbanas pretendidas.

Portanto, para utilização destes instrumentos constitucionais efetivadores das políticas urbanas, é requisito indispensável a observância pelo Poder Público se a propriedade cumpre ou não sua função social, ou seja, se aquela está sendo utilizada de forma adequada, por ser a função social o limitador do direito de propriedade. A Constituição Federal dispõe que a propriedade atenderá sua função social quando observar as exigências fundamentais de ordenação da cidade contidas no plano diretor. Desta feita, o plano diretor é uma lei municipal essencial para que o Poder Público possa

atuar de forma efetiva em relação às Políticas Urbanas, já que, sem essa lei, não haveria como verificar se a propriedade está cumprindo sua função social.

De acordo com a lição de Victor Carvalho Pinto (2005, p. 103):

O princípio da função social da propriedade constitui peça-chave do direito urbanístico. Na constituição, seu cumprimento está associado ao atendimento das “exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” [...]. No primeiro, vinculou-se o exercício da propriedade urbana diretamente ao plano diretor e estabeleceram-se sanções para os proprietários que não atendam ao aproveitamento previsto (art. 182, §§ 2º e 4º). [...] No caso da política urbana, há referência explícita ao plano diretor. [...] Em ambos os casos, admite-se a utilização de instrumentos tributários e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública da propriedade que não atende o plano.

Assim, somente em caso da não observância das diretrizes do plano diretor, que o proprietário poderá sofrer as penalidades mencionadas, efetivadas através dos institutos anteriormente analisados, então se plano diretor não existe, não há como verificar se um imóvel como o imóvel está sendo utilizado mesmo não utilizado. Desta forma, abriria margem para que a decisão arbitrária pelo Poder Público fosse e sem parâmetros legais prévios, o que é contrário ao Estado Democrático de Direito, levando a insegurança jurídica e reduzindo a eficácia vertical das normas constitucionais.

Ligia Melo destaca que “as ações a serem desenvolvidas na urbe devem ser promovidas propiciando a realização da função social da propriedade, do direito à terra urbana estruturada que garanta a sustentabilidade com o meio ambiente pelo saneamento, transporte adequado, programas de geração de renda enfrentando as causas da pobreza e da desigualdade social” (MELO, 2013, p. 48). Portanto, o planejamento não é uma opção do administrador do Ente Público, este deve fazer no exercício de sua função vinculado à execução de ações em prol do interesse geral. Essa prática assegura a produção de melhores condições de convivência nas cidades, tanto para a geração atual, quando a vindouras, buscando remover os problemas institucionais, facilitar a

gestão e corrigir distorções administrativas com objetivo de viabilizar a construção de espaços públicos e privados mais justos.

As políticas públicas foram compostas de princípios pulverizados em toda a Carta Magna, que unidos formatam os fundamentos e objetivos previstos nos artigos 1º a 37, evidenciando a importância de se basilar o desenvolvimento econômico e social por princípios como a função social da propriedade e a função social da cidade, que tem reflexo direto no acesso aos direitos sociais. Dessa forma, a determinação de conteúdo funcional para a propriedade que observe adequação às necessidades coletivas, se estrutura no anseio da justiça social e na proteção à dignidade humana. Os artigos em questão preveem como deverá ser conduzida a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo município com o objetivo de garantir condição razoável de habitação, trabalho, circulação, harmonia com o meio ambiente natural, que podem ser entendidos com conteúdo da função social da cidade (MELO, 2013, p. 47).

Assim, ao determinar que a política urbana objetiva o pleno desenvolvimento sustentável das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, o legislador indica que sua concretização se dará por meio de uma ordenação urbana democrática com a inclusão dos interesses da população de baixa renda situada irregularmente em assentamentos desprovidos de condições mínimas de habitação.

Nessa perspectiva, a descrição constitucional para a política urbana traduz-se a busca pelo desenvolvimento sustentável que projeta a cidade, a qual prevê o seu crescimento populacional no território. Deve ainda, observar as necessidades de seus habitantes em consonância com o meio ambiente, de modo que qualidade de vida seja alcançada ou mesmo mantida priorizando o olhar sobre a situação real e ilegal da ocupação do território urbano, onde habitam pessoas excluídas do acesso ao direito de morar com dignidade. Assim, o planejamento deve se encaminhar sob a ótica da sustentabilidade e do padrão de vida adequado, o que inclui o reconhecimento da cidade clandestina. Essa condição, existente na maioria, senão em todas cidades brasileiras, e é resultado da segregação territorial e do abandono público sofrido por uma parcela da população que enfrenta seu dia a dia sem condições de prover suas necessidades mais básicas, entre elas a moradia.

A população pobre não pode ser excluída do processo de desenvolvimento e expansão urbana, antes, por sua condição, deve ser o público aleito para ser atendido prioritariamente, de acordo com as necessidades que apresentam, sob pena de transgressão dos objetivos da política urbana constitucional, sem falar na violação de seus direitos fundamentais, principalmente no tocante à dignidade da pessoa humana.

3.2. O princípio da função social da cidade

A cidade, como organismo vivo, passou pela história marcada por fatos históricos, políticos, religiosos, culturais e econômicos que produzem características em seu espaço transformando o ambiente e definindo sua configuração sempre afeita a uma função social (MELO, 2013, p. 49).

A função social da cidade recebeu a primeira definição durante o IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna em 1933. Foi elaborado a Carta de Atenas, a qual constava em seu item 77 a indicação das funções urbanas elementares, tais como a habitação, trabalho, recreação e circulação no espaço urbano. Após, inicia-se o debate sobre a análise dessas funções, as tendo como princípios que influenciam o planejamento urbano que deve ser avaliada como as prioridades da cidade, desvinculando-se das regras do esteticismo por ele mesmo, para realizar os objetivos de organização dos espaços habitáveis visando bem-estar dos cidadãos.

Posterior a Revolução Industrial a cidade passa a ser um espaço social em que seus habitantes buscam meios de subsistência e o pleno desenvolvimento individual e coletivo, já que, cidade pressupõe vida em coletividade. A cidade é, portanto, uma associação de pessoas que se relacionam em função de seus interesses difusos, coletivos, subjetivos, em busca incessante pela igualdade material e pelo direito com dignidade. No entanto, assim como as conquistas, via de regra, estão intrinsecamente relacionadas ao poder aquisitivo, a acessibilidade para aos bens necessários para uma vida digna na cidade também estão, e é aí que grande parcela da população encontra-se, lamentavelmente, excluída.

Nessa perspectiva, ressalta Canuto (2013, p.76) que “a falta de renda expressa suas consequências no relacionamento entre os homens, pois as diferenças sociais políticas, econômicas e culturais acabam por consolidar uma desigualdade efetiva, em composição a igualdade constitucional”.

A função social da cidade está expressamente prevista no artigo 182 da Constituição Federal tem por finalidade garantir o bem-estar dos cidadãos através de políticas públicas executadas pelo poder público municipal, conforme as diretrizes legais. Deste modo, “a cidade exerce sua função quando permite a todos que nela residem ou por ela circulem o acesso aos direitos garantidos não somente em nossa Constituição, mas em grande parte dos textos legais pelo mundo. Seu pleno desenvolvimento pode ser verificado quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social, em que políticas públicas de desenvolvimento urbano prevejam a modificação da realidade excludente e segregatória” (MELO, 2013, p. 49).

Ou seja, a cidade atende este princípio, quando oferece condições e oportunidades iguais aos seus habitantes, independentemente de suas características econômicas, sociais e culturais, de forma que ela não seja meramente um espaço geográfico de concentração de pessoas, mas também, um lugar de integração e de crescimento educacional e cultural.

A função social da cidade tem por objetivo a promoção do pleno desenvolvimento do grupo social em seu espaço, por essa razão está intrinsecamente relacionado com a política urbana. É compreendido como direito difuso dos habitantes da cidade de modo a levar em consideração o cidadão na sua individualidade e ao mesmo tempo como componente de uma sociedade. Para que a cidade exerça a sua função, é necessária uma concepção baseada em pilares éticos de promoção de justiça social, reconhecendo a presença de todos os seus habitantes de forma a os incluir como destinatários da justiça de distribuição de bens e serviços urbanos, ou seja, o direito à função social da cidade inclui a interação saudável com o meio ambiente natural e a promoção de qualidade de vida para todos os seus habitantes, independente de características sociais, culturais e econômicas, possam dela usufruir (MELO, 2013, p. 50).

Em 1930 as cidades ganharam dimensões desproporcionais devido ao adensamento ocasionado pelo êxodo urbano. Essa migração em massa

impossibilitou a absorção do excesso de contingentes pela cidade, que além de aumentar o senso democrático, provocou a segregação espacial da população de baixa renda cujo resultado foi a criação, no mesmo território urbano de duas cidades, a cidade legal e a ilegal. O termo cidade ilegal ou cidade informal é utilizado para qualificar os assentamentos urbanos constituídos a partir da ocupação de espaços ociosos, sejam eles públicos ou privados, por parte da população de baixa renda e sem acesso a moradia por meio do mercado imobiliário. Desta forma, a ilegalidade ou informalidade está diretamente ligada a exclusão, segregação ou até mesmo, “apartheid” social, que decorre do processo de urbanização em relação à aquisição de propriedade da terra no Brasil. Assim, a cidade ilegal, informal ou irregular é constituída pelas favelas e outros processos informais de desenvolvimento urbano Segundo Rogério Gesta Leal (1988, p. 48):

Apesar de pobres e ricos no Brasil viverem em maior proximidade física do que em outros países, as novas zonas residenciais criadas pelas melhorias no transporte urbano são mais estratificadas do que no período colonial e no início do século XIX. As novas áreas ao sul atraem os ricos, enquanto no oeste abriga os pobres, mais propensos a sofrer com os problemas do desenvolvimento urbano e a industrialização, Em vez de continuar morando nos prédios amontoados no centro, ao mesmo tempo residencial e comercial, os ricos constroem casas imponentes e isoladas em agradáveis terrenos nos bairros novos e mais distantes. As casas das classes mais baixas, por sua vez, são insalubres e superpovoadas; na segunda metade do século XIX, os cortiços são exemplo típico de habitação popular, principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, com maior concentração nos bairros antigos.

Salienta-se que a exclusão social corresponde ao processo de segregação territorial, tendo em vista que os grupos excluídos da economia urbana formal são obrigados a viver em regiões precárias como as periferias das cidades, ou até mesmo em áreas centrais sem a devida urbanização. Assim, verifica-se que a população de trabalhadores de baixa renda se instala em áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas públicas ociosas, situadas em regiões desvalorizadas. Desta forma, as favelas e outras formas de

ocupações urbanas ilegais ocorrem nas beiras de córregos, encostas de morros, terrenos sujeitos a enchentes e outros tipos de catástrofes ambientais. Na maioria dos casos, essas áreas recebem proteção ambiental e do ponto de vista econômico imobiliário a existência de legislação de proteção e a ausência de fiscalização definem a desvalorização dessas áreas.

As favelas originaram-se no Brasil no final do século XIX associadas à campanha de higienização que combateu os cortiços. Os cortiços eram moradias coletivas com condições precárias de habitação utilizado pela população de baixa renda, com a perseguição, a população pobre das áreas centrais foram expulsas para as áreas periféricas onde ocuparam terrenos sem infraestruturas, a qual deu origem a tipologia residencial denominado favela, e está é, há mais de um século a melhor, senão a única, alternativa de moradia para a população de baixa renda.

Elza Maria A. Canuto leciona que a “urbanização fez com que a cidade crescesse para além dessas ocupações e favelas, que de início formavam um anel ao redor da cidade, fizeram-se presentes em todo o território urbano, pontuando a malha formal com manchas de ocupação regular (2013, p. 96).

Por outro lado, em contraste com a cidade ilegal, a cidade legal, formal ou regular, consiste no espaço destinado as classes sociais que tem acesso a moradia através do mercado imobiliário, mediante aprovação do Poder Público. Assim, diante da existência de uma sociedade em que a desigualdade social clama por socorro, as políticas públicas desenvolvidas pelo Poder Público devem ter o condão de combater o apartheid social, a cidade dividida entre os excluídos e incluídos nos benefícios da urbanidade solucionando questões físicas, como infraestrutura, urbanísticas e ambientais, como também as questões sociais, econômicas, culturais e existenciais e ainda, as questões ecológicas e de segurança do cidadão, para que, finalmente cumpra o princípio da função social da cidade.

O direito de habitação, como uma das funções urbanas elementares, é direito fundamental social garantido pela Carta Magna de 1988. Melo (2013, pag. 30) evidencia que “a falta de moradia adequada impede a saúde e o bem-estar de todos os membros de um grupo social, esteja ele representado por uma família ou por pessoas individualmente”, assim, a moradia digna, deve

encontrar lugar entre as diretrizes e planejamento urbano de modo a atender a função social da cidade.

Do mesmo modo, o direito ao trabalho e o acesso a ele é uma das funções que vai além do planejamento dos espaços, por este direito, deve-se exigir dos gestores públicos a elaboração de políticas públicas que permitam ao cidadão o acesso ao trabalho para fins de desenvolvimento econômico, tornando possível o acesso a renda, bem como, através da deslocação para o trabalho. A circulação está ligada à capacidade de locomoção do cidadão, como direito fundamental de ir e vir resguardado pela Constituição, vinculando-se ao acesso ao trabalho, à escola e ao lazer, permitido através de planejamento compatível com a necessidade do cidadão. A promoção do acesso ao trabalho e à livre circulação permite a satisfação dos direitos, auxiliando na redução das distâncias, que geram, também, a exclusão social (MELO, 2013, p.30).

No mesmo sentido, continua:

A promoção do lazer, passa também, a ser um dever do Estado e um direito do cidadão, que está vinculado à sadia qualidade de vida, podendo se apresentar sob a forma de acesso ao esporte, cultura, arte, propiciando atividades físicas ou intelectuais que promovam o desenvolvimento do ser humano. A cidade deve se desenvolver de forma que os espaços permitam boa moradia com acesso ao trabalho e atividades de lazer que possam atender às necessidades próprias do grupo a que se destina, dessa forma dependendo de uma competente política habitacional promotora também do desenvolvimento humano. O acesso à moradia adequada, ao emprego e/ou trabalho propiciando oportunidades e melhora das condições econômicas e sociais, acesso ao transporte público eficiente e eficaz, à saúde, à educação, ao saneamento, à energia elétrica, ao lazer, à segurança, sem falar no acesso à cultura e aos esportes são funções a serem exercidas, atendendo às necessidades humanas (MELO, 2013, p.30).

Assim, o espaço deve oferecer ao cidadão condições e oportunidades iguais, sendo irrelevante sua característica social, econômica, cultural e

religiosa pois o direito a cidade e sua função social deve ser para todos, indistintamente.

3.3. Estatuto da Cidade, Plano Diretor Municipal de gestão democrática da Cidade

O Estatuto da Cidade, regulamentado pela Lei nº 10.257, fora promulgado em 10 de julho de 2001 para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. De acordo com o artigo 1º, o Estatuto estabelece as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Destaca-se que essas normas não podem ser revogadas, derogadas, ab-rogadas ou mesmo modificadas pela vontade das partes, pois são normas imperativas e cogentes (CANUTO, 2013, p. 37).

Leciona Canuto (2013, p. 116) que “o Estatuto da Cidade disciplina e reitera várias figuras e institutos de direito urbanístico, alguns já presentes na Constituição de 1988, fornecendo farto instrumental em prol da melhor ordenação do espaço urbano, com observância ao meio ambiente e aos graves problemas sociais, como moradia, saneamento básico, incidentes sobre a população mais carente”. Assim, pode-se dizer que o Estatuto fez renascer o interesse pela questão urbana, pouco levada em consideração até meados da década passada.

De acordo com Elza Maria A. Canuto (2013, p. 42), as inovações trazidas pelo Estatuto estão em três pontos: um conjunto de instrumentos de natureza urbanística, para induzir, mais do que normatizar, as formas de ocupação do solo; uma concepção de gestão democrática das cidades, que incorpora a ideia de participação direta do cidadão nos processos decisórios sobre seus destinos e a ampliação das possibilidades de regularização da posse urbana, ainda situada no limbo entre o legal e o ilegal. Para tanto, o Estatuto, como anteriormente ressaltado, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e fixa em seu artigo 2º como objetivo, o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana.

Nesse sentido, o princípio da função social da propriedade tratado no artigo 2º do Estatuto é considerado um fundamento indispensável instrumento de forma a combater à desigualdade social. A função social da propriedade é esculpida no artigo 5º, XXIII da Constituição Federal, elencada como um dos direitos e garantias fundamentais e, novamente catalogada no artigo 170, III do mesmo ordenamento como uns dos princípios da ordem econômica, ela diz respeito a utilização da propriedade com base no interesse coletivo. O artigo 6º da Constituição menciona, ainda, o direito à moradia como um dos direitos sociais. Por sua vez, o princípio da função social da cidade, também resguarda no artigo 2º do Estatuto, compreende a cidade não apenas como um local geográfico e de reunião de pessoas. Através deste princípio, tem-se a cidade como um espaço para a habitação, trabalho, circulação, lazer, integração entre os seres humanos e o crescimento educacional e cultural (CANUTO, p. 117). Desta forma, a política urbana deverá observar as diretrizes gerais mencionadas nos incisos do referido artigo para o efetivo direcionamento ao desenvolvimento dos princípios supracitados.

A Lei nº 10.257 pretende alcançar a integralidade das políticas públicas direcionadas ao cidadão cuja a finalidade é a conquista da cidadania para os mesmo, os quais gozam do direito e do dever de exigir que seus governantes se disponham a intervir de maneira concreta sobre a cidade na perspectiva de fazê-la mais equânime de modo a possibilitar “uma sociedade mais justa, portadora de direitos sociais inerentes à dignidade humana” (SILVA, 2011, p. 147) fortalecendo a identidade e cultura brasileiras, com um crescimento econômico que não implique a exclusão das classes sociais (CANUTO, 2013, p. 57).

O artigo 4º do Estatuto da Cidade trata dos instrumentos da política urbana e o inciso III, “a” do referido artigo trouxe o plano diretor como um dos instrumentos. Assim, de acordo com o artigo 39 do referido Estatuto, para que a propriedade urbana cumpra sua função social é necessário que atenda às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, de modo a assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes gerais previstas no artigo 2º.

Desta forma, o plano diretor não tem a preocupação de resolver todos os problemas urbanos, mas sim, de ser um instrumento viável para a definição de estratégias necessárias e imediatas de ação para os habitantes da cidade. Nesse sentido, nas palavras de Elza Maria A. Canuto (2013, p. 132) é importante salientar:

Não se pretende, é claro, colocar em plano todas as soluções ou fazer dele o meio mágico para resolver o caos urbano, as desigualdades sociais, a violência e os demais problemas presentes na cidade, os quais passam, obrigatoriamente, por atitudes provenientes de uma necessária junção política e social. O plano veio possibilitar, e exigir, maior clareza nas decisões acerca do uso da terra urbana, resultando em maior transparência administrativa do poder municipal, aliando a isso uma via de participação popular durante o processo de sua elaboração e votação e, principalmente, na sua realização e gestão.

O plano diretor encontra-se disciplinado no Estatuto da Cidade nos artigos 39 a 42, e é, como já esclarecido, um instrumento constitucional básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Consiste num documento técnico, aprovado pela câmara municipal, constituído coletivamente através de debates com os habitantes da cidade por meio de conferências, referentes, plebiscitos, audiências públicas, orçamentos participativos obrigatório, sempre com o objetivo de dar cumprimento ao princípio da função social da cidade, e assim, construí-la de acordo com a necessidade de seus habitantes, sem desprezar as normas legais e o interesse público.

Para Elza Maria Canuto (2013, pag.131) “cabe ao plano diretor fixar os critérios para manejo dos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade, na defesa da função social da cidade e propriedade urbana”. Assim, contém normas imperativas para a coletividade que deve respeitá-las e cumpri-las, sob pena de sofrer as sanções nela prevista.

A Constituição Federal e o Estatuto da Cidade esclarecem que o plano diretor é obrigatório nas cidades com população acima de 20 mil habitantes e, para as cidades com população acima de 500 mil habitantes, o plano deve ser acompanhado de um plano de transporte urbano integrado. Estabelece normas

imperativas com o objetivo de verificar se a propriedade atende sua função social de forma a garantir a vida digna aos cidadãos. O descumprimento da função social pela propriedade é um requisito obrigatório para que o poder municipal possa aplicar, de forma sucessiva, o parcelamento ou a edificação compulsória, imposto sobre propriedade predial progressivo no tempo e a desapropriação para fins de reforma urbana.

O plano diretor também tem a incumbência de fixar critérios e manejos dos instrumentos estabelecidos no Estatuto, na defesa da função social da cidade e da propriedade urbana tais como a outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, direito de preempção, transferência do direito de construir e as zonas especiais de interesse social. Contém ainda, norma e diretrizes imperativas para a coletividade que sofrerão as sanções previstas na norma ao desrespeitá-las.

Adverte Canuto (2013, p. 132) que “o uso dos instrumentos contidos no Estatuto de forma contrária às diretrizes da política urbana resulta em lesão as ordens urbanísticas e econômicas, pela inadequada aplicação dos recursos públicos, o que possibilita a utilização a ação civil pública para responsabilizar os agentes causadores do prejuízo.”

O plano diretor deve englobar o território do município como um todo, ou seja, o perímetro urbano e as áreas de expansão em seus arredores, porém, cuida-se em lembrar que a área rural está afastada da inclusão deste plano. No entanto, o que importa não é a definição do imóvel, menos ainda, a sua localização e sim a destinação que lhe é dada, assim, há controvérsias doutrinárias com relação a inclusão do perímetro rural no plano.

O Estatuto previu o crescimento das cidades, para tanto, exigiu a fiscalização e revisão periódicas, pois, assim como a cidade não é estática, o plano diretor, de igual forma, não deve ser. Deve ser modificado sempre que houver necessidade com o objetivo de fazer com que a cidade atenda ao cidadão. A revisão do plano se dá a cada dez anos com o propósito de não deixar uma lei ultrapassada, incompatível e inaplicável em vigor, pois as mesmas devem ser aplicadas sempre objetivando o cumprimento da função social da cidade, proporcionando vida digna a seus habitantes e responsabilizando o governante quando deixa de cumprir suas disposições.

O artigo 43 do Estatuto trata da gestão democrática da cidade que é garantida através dos instrumentos elencados no referido artigo, tais como órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e entre outros. Trata-se uma das diretrizes da política urbana com a finalidade de alcançar a função social da cidade e da propriedade e tem como base constitucional o artigo 1º que preconiza a soberania popular. Através dela é garantida a participação direta dos cidadãos nos projetos de desenvolvimento urbano como na elaboração de normas e sua execução, e fiscalização as atividades do Poder público e dos demais agentes.

Ensina Nelson Saule Júnior que “a constituição de um sistema de gestão democrática da cidade no Município é condição para os objetivos da política urbana serem atingidos, através da aplicação do plano diretor, uma vez que o planejamento municipal e o modelo de gestão da cidade são matérias vinculadas para a elaboração do plano diretor” (2004, pag. 118).

No mesmo sentido Maria Paula Dallari Bucci aduz que a “a realização do processo democrático na gestão das cidades é a razão da própria existência do Estatuto da Cidade, que resulta, ele próprio, de uma longa história de participação popular, iniciada na década de 80, e que teve grande influência na redação do capítulo da Política Urbana da Constituição Federal” (2001, p. 20).

Desta forma, a plena realização da gestão democrática das cidades é uma garantia e que os instrumentos da política urbana regulamentados pelo Estatuto, como o direito de preempção, o direito de construir, as operações consorciadas e entre outros, não sejam meras ferramentas políticas, mas, sejam antes verdadeiros instrumentos de promoção ao direito à cidade para todos, sem que haja exclusões.

O artigo 44 do estatuto determina que gestão orçamentária participativa inclua debates, audiências e consultas públicas sobre o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal. Desta forma, as medidas mencionadas são indispensáveis para viabilizar a gestão democrática da cidade, mas para que seja efetivamente exercitada pela população, que muitas

vezes não se dispõe a participar, muitas vezes pela não consciência da importância dessa participação.

4. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA, POLÍTICA URBANA E FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

4.1. Regularização fundiária urbana como instrumento da Política Urbana

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante diretrizes gerais definidos no artigo 2º do Estatuto da Cidade. A regularização fundiária urbana é um dos instrumentos da política urbana, previsto no artigo 4ª, inciso V, “q” do Estatuto da Cidade. Este instrumento encontra-se disciplinado pela lei 13.465/2017 e “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (artigo 9º, lei 13.465/2017).

A regularização fundiária possui instrumentos próprios que auxiliam no seu procedimento, sem prejuízo de outros que se apresentem mais adequados.

A legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos da própria regularização, consiste em instrumento que constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana.

A usucapião, previstas no Código Civil, Estatuto da Cidade e ainda na Lei de Registros Públicos, é outro instrumento trazido pela lei. Através desta, tem-se a aquisição da terra urbana através da posse mansa, pacífica e ininterrupta.

Na desapropriação em favor dos possuidores, o proprietário pode ser dele privado de seu imóvel a se reivindicado por considerável número de pessoas que realizem na área, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. Neste instrumento, o juiz fixará justa indenização ao proprietário, e após o pagamento a sentença valerá como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

A arrecadação de bem vago é um instrumento pela qual o proprietário perde sua propriedade por abandono, em virtude da não intenção de

conservação do bem. Este imóvel poderá ser arrecadado, como bem vago e três anos depois, integrará a propriedade do Município.

Pelo instrumento de consórcio imobiliário, o proprietário do imóvel poderá requerer ao Poder Executivo Municipal o estabelecimento de consórcio como forma de promoção financeira de plano de urbanificação.

O Instrumento de desapropriação por interesse social, será decretada visando a promoção da justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social.

O direito de preempção está previsto no artigo 26, do Estatuto da Cidade. Este instrumento confere ao Poder Público, em determinadas situações, o direito de preferência para adquirir, mediante compra, um imóvel que esteja sendo vendido pelo proprietário a outra pessoa.

Pelo instrumento de transferência do direito de construir, a lei municipal, autoriza o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística, quando o referido imóvel for considerado necessário para programas de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

A requisição, em caso de perigo público iminente é um instrumento pelo qual o proprietário pode ser privado da coisa por tempo determinado para uso do Poder Público no interesse geral.

A intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, é o instrumento pela qual será precedida de avaliação. Por este instrumento a municipalidade, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, com o objetivo de evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano.

A alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor. Através deste instrumento o possuidor adquire onerosamente o imóvel para fins de habitação.

A concessão de uso especial para fins de moradia é o instrumento pela qual constitui-se por instrumento público, particular ou por termo administrativo. A partir da inscrição da concessão, o concessionário passa a usufruir

plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato, e responde por qualquer encargo civil, administrativo ou tributário que incida sobre o imóvel.

A concessão de direito real de uso. Este instrumento salvaguarda o patrimônio da administração e evita a alienação de bens públicos. Através dela, será obrigado a destinar o uso ao fim estabelecido em lei.

Por fim, a doação e a compra e venda. São instrumentos pela qual a municipalidade pode doar, alienar ou adquirir onerosamente imóveis para fins e regularização.

4.2. Regularização fundiária urbana na Lei 13.465/2017

A ilegalidade dos assentamentos urbanos decorre da exclusão social da população de baixa renda. Essa população, por não possuírem recursos para concretizar o seu direito à moradia digna, estabelecem sua habitação em núcleos urbanos irregulares ou clandestinos. Por vezes, essa ocupação se dá em áreas ambientalmente frágeis e grande risco social, como imóveis antigos desocupados por descaso público ou privado, margens de vias férreas, dentre outros.

A Lei 13.465/2017, no artigo 11, cuidou em conceituar os núcleos urbanos, bem como, os núcleos urbanos informal. Desta forma, os núcleos urbanos são “os assentamentos humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias independente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural”. Por sua vez, o núcleo urbano informal é considerado “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”.

A segregação social mostra-se como uma evidente realidade no cenário das cidades brasileiras, independente do seu tamanho. Essa segregação social é reforçada pela ocupação irregular nos assentamentos urbanos pela população de baixa renda que concretizam seu direito à moradia em locais com grandes riscos ambientais e sociais.

Face a esse cenário, o Poder Público deve intervir através de políticas urbanas que busquem transformar a realidade desigual social. Desta forma, o processo de regularização fundiária é uma tentativa desesperada de solucionar os problemas tratados na presente pesquisa, principalmente na promoção da moradia adequada os grupos excluídos. Nesse sentido, aduz Lígia Melo que:

A implementação da política de regularização solicita a composição de um rol de ações públicas de curto, médio e longo prazo, com o objetivo de modificar a realidade dos assentamentos. Para tanto, é necessária a utilização de alguns instrumentos de natureza jurídica urbanística que autorizem o tratamento especial nas áreas ocupadas por assentamentos informais (2013, p. 174).

A Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 estabelece um rol de objetivos que devem ser observados pela União, Estados e Municípios, estes são: 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; criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; 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; promover a integração social e a geração de emprego e renda; estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; garantir a efetivação da função social da propriedade; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher e franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Destaca-se que a regularização fundiária (Reurb) compreende duas modalidades, quais sejam, Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) e Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E). A primeira corresponde à regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal. Por sua vez a Reurb-E é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados pela população não informada na Reurb-S.

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, são legitimados para requerer a Reurb, o que podem fazer de forma direta ou por meio de entidades da administração pública indireta; do mesmo modo, os beneficiários da Reurb, individual ou coletivamente, de forma direta ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; além disso, os proprietários de imóveis ou de terrenos e loteadores ou incorporadores também possuem essa legitimidade; bem como, a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e o Ministério Público. Tais legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

Registra-se que poder público pode utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado. Essa demarcação, acordo com o artigo 11, IV consiste num “procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do município”. O auto de demarcação deverá ser instruído com os documentos descritos em lei.

Nos termos desta lei, cabe ao próprio poder público notificar os titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada. A notificação pode ser feita pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que

constar da matrícula ou da transcrição. Assim, os notificados, podem apresentar impugnação à demarcação urbanística, no prazo de trinta dias. Findo o prazo sem impugnação ou caso superada a oposição ao procedimento, o auto de demarcação urbanística será encaminhado ao registro de imóveis e averbado nas matrículas por ele alcançadas. A averbação deve informar a área total e o perímetro correspondente ao núcleo urbano informal a ser regularizado; as matrículas alcançadas pelo auto de demarcação urbanística e, quando possível, a área abrangida em cada uma delas; e a existência de áreas cuja origem não tenha sido identificada em razão de imprecisões dos registros anteriores.

Consta da referida lei que o projeto de regularização fundiária deve ser licenciado pelo órgão ambiental competente. A Reurb criou o instituto da “Certidão de Regularização Fundiária”, que de acordo artigo 11, inciso V, consiste no “documento expedido pelo município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo à 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”.

A legitimação de posse na Reurb consiste em instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária. É ato do poder público destinado a conferir título que reconhece a posse de imóvel, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, este é conversível em direito real de propriedade. Tal legitimação de posse pode ser transferida por causa mortis ou por ato inter vivos. Cumpre destacar o não cabimento frente aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.

Ressalta-se que a legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, com exceção daquelas que dizem respeito ao próprio beneficiário. A lei ainda prevê a hipótese de cancelamento do registro de posse pelo poder público, este se dá quando constatado que as condições estipuladas nesta Lei deixaram de ser satisfeitas.

Já a legitimação fundiária se dá apenas na Reurb-S e somente será concedida se o beneficiário não for concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; que este não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação. Salienta-se que, através dessa legitimação, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

No entanto, quando se tratar de área pública, o poder público encaminhará a Certidão de Regularização Fundiária para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam.

4.3. Regularização fundiária urbana e função social da cidade

A regularização fundiária consiste no procedimento com objetivo de integrar os assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades. É um instrumento que tenta a todo momento promover a cidadania e pode ser usado conjuntamente com outras políticas públicas.

Cumprir destacar que os assentamentos urbanos apresentam dois tipos de irregularidade. A irregularidade dominial, quando o possuidor ocupa uma terra pública ou privada, sem título que lhe dê garantia jurídica sobre essa posse; e a urbanística e ambiental, quando o parcelamento não está de acordo com a legislação ou quando este não foi devidamente licenciado.

Salienta-se que a irregularidade fundiária não se restringe apenas aos assentamentos populares, de igual forma, existem bairros e loteamentos fora das dos padrões urbanísticos formados por famílias da mais alta renda. Ocorre que, diferente dos moradores dos assentamentos populares que não tiveram

outra alternava, senão a de se instalar num assentamento ilegal e/ou clandestino, estes optaram pela construção de casas nos loteamentos e condomínios irregulares. Assim, para que esse ordenamento legal cumpra efetivamente o princípio da função social da cidade, faz-se necessário a regularização de ambas situações, no entanto, as condições e instrumentos devem ser diferenciados.

O processo de Regularização Fundiária identifica os assentamentos irregulares da cidade e atua dispondo de instrumentos para torna-los regular, porém, o faz sem modificar sua realidade. Assim, esses assentamentos embora legalmente formais, continuam segregados na cidade.

A função social da cidade não se confunde com a legalização dos assentamentos na cidade, este princípio busca erradicar as desigualdades sociais e ambientais segregadoras na cidade.

Desta forma, pode-se dizer a partir desta análise que a regularização fundiária urbana não concretiza do princípio da função social da cidade, na medida em que seus instrumentos não têm a capacidade modificar a realidade das cidades.

5. CONCLUSÃO

A segregação social no Brasil apresenta-se de maneiras variadas. A população de baixa renda não tem acesso à saúde, à educação, ao trabalho, à vida digna e outros tantos direitos garantidos constitucionalmente. Lamentavelmente, o direito à moradia digna é meramente mais uma das garantias fundamentais utópicas, e por esta razão, a população menos favorecida quando consegue satisfazer seu direito de habitação, o faz em assentamentos urbanos irregulares.

O desenvolvimento urbano de maneira irregular ocasionou o caos social que caracteriza o processo de urbanização das cidades brasileiras. Desta forma, o cenário atual das cidades nacionais consiste na desorganização que reforça as diferenças sociais e de classes, e reafirma o histórico de domínio da propriedade urbana pelos os detentores do poder econômico.

No decorrer da presente pesquisa restou evidente que o capitalismo colaborou para que o acesso ao solo urbano ocorresse de modo irregular. Percebeu-se que nos últimos anos houve uma preocupação por parte da Poder Público em tentar solucionar os problemas fundiários nos assentamentos urbanos.

A Lei nº 13.465/ 2017 promulgada recentemente buscou regular as questões fundiárias abrangendo medidas para a incorporação dos núcleos urbanos informais a cidade. As políticas públicas de desenvolvimento urbano têm o objetivo de desenvolver instrumentos e políticas que visam o cumprimento da função social da propriedade e da função social da cidade.

Assim, através da pesquisa, notou-se que os instrumentos apresentados no presente trabalho têm o condão de regularizar os assentamentos informais, entretanto, não tem a capacidade de mitigar os problemas fundiários na urbe. A regularização fundiária busca a privatização dos espaços irregulares, situação que por si só, não é capaz de promover o princípio função social da cidade. Ou seja, pelo procedimento da regularização, os assentamentos anteriormente informais passam a integrar a cidade. Desta forma esta lei “maquia” a urbe, dando a ilusão de cidade legal apenas no papel na medida que os problemas espaciais, ambientais e sociais que excluem a população de baixa renda continuam a existir. Dado o exposto, a Regularização Fundiária Urbana,

disciplinada pela lei 13.465/17, não atende ao princípio constitucional da função social da cidade.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MELO, Lígia. **Direito à Moradia No Brasil, Política Urbana e Acesso Por Meio da Regularização Fundiária**. Edição, Local, editora, 2013.

CARLOS, Ana Fani A. **A Cidade, Repensando a Geografia**. Edição, Local, editora, 2018.

CANUTO, Elza Maria Alves, **Direito à Moradia Urbana, Aspectos da Dignidade da Pessoa Humana**. Edição, Local, editora, 2013.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDE, Maria Silvana. **A Cidade Contemporânea: Segregação Espacial**. 1 Edição, São Paulo, Editora Contexto, 2016.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes; BELTRÃO, Maria Encarnação. **A Produção do Espaço Urbano: Agentes e Processos, Escala e Desafios**. 1 Edição, São Paulo, Editora Contexto, 2018.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; FELEIROS, Rafael. **Justiça Espacial e o Direito a Cidade**. 1 Edição, São Paulo, Editora Contexto, 2018.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; PINTO, Isabel; VOLOCHKO, Danilo. **A Cidade Como Negócio**. 1 Edição, São Paulo, Editora Contexto, 2015.