

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
ÁREA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO**

LUCAS FREIER CERON

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SUA (IN)EFETIVIDADE
COMO INSTRUMENTO DE TUTELA SOCIOAMBIENTAL**

CAXIAS DO SUL

2021

LUCAS FREIER CERON

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SUA (IN)EFETIVIDADE
COMO INSTRUMENTO DE TUTELA SOCIOAMBIENTAL**

Dissertação apresentada como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, na área de concentração Direito Ambiental e Sociedade, com ênfase na Linha de Pesquisa Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Wilson Antônio Steinmetz

CAXIAS DO SUL

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
Sistema de Bibliotecas UCS - Processamento Técnico

C416r Ceron, Lucas Freier
Regularização fundiária e sua (in)efetividade como instrumento de tutela socioambiental [recurso eletrônico] / Lucas Freier Ceron. – 2021.
Dados eletrônicos.
Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2021.
Orientação: Wilson Antônio Steinmetz.
Modo de acesso: World Wide Web
Disponível em: <https://repositorio.ucs.br>
1. Direito ambiental. 2. Direito urbanístico. 3. Contabilidade social. I. Steinmetz, Wilson Antônio, orient. II. Título.

CDU 2. ed.: 349.6

Catalogação na fonte elaborada pela(o) bibliotecária(o)
Carolina Machado Quadros - CRB 10/2236

**“REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SUA (IN)EFETIVIDADE
COMO INSTRUMENTO DE TUTELA SOCIOAMBIENTAL”**

Lucas Freier Ceron

Dissertação apresentada como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, na área de concentração Direito Ambiental e Sociedade, com ênfase na Linha de Pesquisa Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico.

Caxias do Sul, 23 de março de 2021.

Prof. Dr. Wilson Antônio Steinmetz (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul

Profa. Dra. Betânia de Moraes Alfonsin
Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araujo
Universidade de Passo Fundo

Profa. Dra. Maria Carolina Rosa Gullo
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech
Universidade de Caxias do Sul

RESUMO

Atualmente, as cidades constituem o palco da mais diversa ordem de conflitos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais. A resposta para essa gama de desordens é buscada pelo legislador no instituto jurídico da regularização fundiária urbana. A presente investigação tem por objetivo analisar o novo regime jurídico da regularização fundiária urbana, instituído pela Lei nº 13.465/2017, a fim de averiguar se suas normas e ferramentas realmente constituem um instrumento de tutela socioambiental ou se a legislação tem por objetivo apenas promover a titulação da propriedade imobiliária informal, com finalidade exclusivamente econômica. Para tanto, iniciou-se o estudo pela análise holística do regime fundiário e do processo de urbanização brasileiro, através de seus aspectos históricos, sociais e econômicos, buscando compreender as origens da problemática urbana e suas razões. Em um segundo momento, foi realizada uma análise da estrutura normativa do Direito Urbanístico brasileiro e as repercussões que a previsão constitucional de uma política urbana e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado produziram. Além disso, demonstrou-se a relação de complementaridade e de interdependência existente entre o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental, bem como o papel de ambas as disciplinas jurídicas na construção de um Estado Socioambiental de Direito. Por fim, realizou-se um estudo minucioso da Lei nº 13.465/2017, que se tornou um paradigma no cenário jurídico nacional ao trazer normas gerais sobre o procedimento de regularização fundiária e criar institutos jurídicos inéditos para tal finalidade. Buscou-se verificar se as alterações que a normatização promoveu são adequadas ao saneamento das irregularidades urbanas sob uma perspectiva socioambiental. A abordagem metodológica consubstanciou-se no método da investigação histórica-evolutiva, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica. O resultado da pesquisa apresentou cinco impressões sobre a Lei nº 13.465/2017, que conduzem à conclusão final de que o grande objetivo da nova legislação foi promover apenas a regularização dominial dos imóveis urbano informais, visando estritamente objetivos econômicos. Não se constatou um avanço axiológico nem a reformulação ou criação de instrumentos destinados a fazer cumprir, com efetividade, as questões socioambientais que cercam a ocupação irregular do solo urbano.

Palavras-chave: Regularização Fundiária. Urbanificação. Lei nº 13.465/2017.

ABSTRACT

Currently, cities are the stage of the most diverse order of legal, urban, environmental and social conflicts. The answer to this range of disorders is sought by the legislator in the legal institute of urban land regularization. This investigation aims to analyze the new legal regime of urban land regularization, established by the Law n. 13.465/2017, in order to verify whether if its norms and tools really constitute an instrument of socio-environmental protection or if the legislation aims only to promote the title of informal real estate, for exclusively economic purposes. Therefore, the study began by a holistic analysis of the land regime and the Brazilian urbanization process, through its historical, social and economic aspects, seeking to understand the origins of the urban problem and its reasons. Secondly, it was carried out an analysis of the normative structure of Brazilian urban law and the repercussions that the constitutional prediction of an urban policy and the right to the ecologically balanced environment produced. In addition, the relationship of complementarity and interdependence between the Urban Law and the Environmental Law was demonstrated, and their role of both legal disciplines in the construction of a Socio-Environmental State of Law. Finally, we have conducted a detailed study of the Law n. 13.465/2017, which became a paradigm in the national legal scenario by bringing general rules on the land regularization procedure and by creating unprecedented legal institutes for this purpose. We seek to verify if the changes that the standardization promoted are appropriate to the sanitation of urban irregularities from a socio-environmental perspective. The methodological approach was consolidated in the method of historical-evolutionary investigation, developed through a bibliographic research. The results of this study presented five impressions about the Law n. 13.465/2017, which lead to the final conclusion that the great objective of the new legislation was to promote only the domain regularization of informal urban properties, strictly aiming at economic objectives. There was no axiological advance or the reformulation and the creation of instruments designed to effectively enforce the socio-environmental issues surrounding the irregular occupation of urban land.

Keywords: Land Regularization. Urban Development. Law n. 13.465/2017.

LISTA DE ABREVIACOES

BNH	Banco Nacional da Habitação
CF/1988	Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988
CF/1969	Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1969.
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
DF	Distrito Federal
EIV	Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança
IPTU	Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ITBI	Imposto Sobre a Transmissão de Bem Imóvel
ITR	Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS DO REGIME FUNDIÁRIO E DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO	12
2.1	DO DESCOBRIMENTO À LEI DE TERRAS: BREVE ESCORÇO HISTÓRICO SOBRE A FORMAÇÃO DO PANORAMA FUNDIÁRIO BRASILEIRO	12
2.2	ABOLIÇÃO DA ESCRAVIDÃO E O MOVIMENTO SEGREGACIONISTA: A CONSTRUÇÃO DA CIDADE SOB A EXCLUSÃO	19
2.3	SURGIMENTO DO CAPITALISMO CORPORATIVO E A PERPETUAÇÃO DA PROBLEMÁTICA URBANA.....	26
3	DIREITO URBANÍSTICO E DIREITO AMBIENTAL: UMA RELAÇÃO DE COMPLEMENTARIEDADE E INTERDEPENDÊNCIA.....	34
3.1	ESTRUTURA NORMATIVA DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO	34
3.2	CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA E O SURGIMENTO DO ESTATUTO DA CIDADE	41
3.3	DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: UM ENFOQUE URBANÍSTICO.....	46
3.4	DIREITO, MEIO AMBIENTE E URBANIZAÇÃO: AS INSURGÊNCIAS DO ESTADO SOCIOAMBIENTAL	49
4	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SUA (IN)EFETIVIDADE COMO INSTRUMENTO DE TUTELA SOCIOAMBIENTAL.....	56
4.1	CONCEITO, ABRANGÊNCIA E OBJETIVOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	56
4.2	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE TITULAÇÃO DOS OCUPANTES	62
4.3	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE TUTELA URBANÍSTICA E AMBIENTAL.....	68
4.4	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE TUTELA SOCIOAMBIENTAL.....	74

CONSIDERAÇÕES FINAIS85

REFERÊNCIAS89

1 INTRODUÇÃO

A falta de planejamento das cidades é uma característica que marca o Brasil desde o seu período colonial. A grande maioria dos municípios brasileiros nasceu e cresceu sem qualquer planejamento urbano efetivo. Aliás, pode-se inclusive afirmar que continuam a nascer e crescer em tal circunstância, uma vez que a obrigatoriedade da adoção do Plano Diretor Municipal surgiu somente com a Constituição Federal (CF) de 1988, alcançando, no texto constitucional, apenas os municípios com mais de 20 mil habitantes.

Outrossim, até o advento da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766 de 1979), sequer existia, em âmbito nacional, uma legislação dedicada à regulamentação dos requisitos urbanísticos para a expansão urbana. As consequências negativas dessa regulamentação tardia foram agravadas pelos aspectos socioeconômicos do regime fundiário e do processo de urbanização brasileiro.

A Lei de Terras, o período escravocrata, as políticas segregacionistas e o surgimento do capitalismo corporativo deixaram legados que até hoje conformam a organização das cidades brasileiras. Aliado a isso, o crescimento populacional explosivo, causado pelo êxodo rural e pelo processo de industrialização, foram fatores determinantes ao caos urbano atual, moldando as grandes cidades sob um manto de exclusão e pobreza.

Como resultado, as cidades constituem, atualmente, o cenário da mais diversa ordem de conflitos urbanísticos, ambientais e sociais. Afinal, é nas cidades que a maior parte da vida humana acontece, juntamente com as enxurradas, as inundações e os deslizamentos de encostas, que terminam por ceifá-la. Assim, é fato que o processo de urbanização desordenado está diretamente relacionado à miséria urbana, à degradação ambiental e à consequente violação de inúmeros direitos fundamentais, tão caros à Constituição Cidadã de 1988.

A resposta para essa gama de desordens é buscada pelo legislador no instituto jurídico da regularização fundiária. Nesse cenário, foi elaborada a Lei nº 13.465/2017, que trouxe um novo regime de regularização fundiária urbana, em caráter substitutivo àquele instaurado pela Lei nº 11.977/2009. Essa nova legislação abrangeu medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

A presente investigação tem por objetivo analisar o novo regime de regularização fundiária urbana instituído pela lei de nº 13.465/2017, a fim de averiguar se suas normas e ferramentas realmente constituem um instrumento de tutela socioambiental, que busca trazer melhorias efetivas aos núcleos urbanos informais. Ou se a sua real intenção é apenas promover a titulação da propriedade imobiliária, com finalidade exclusivamente econômica.

No primeiro capítulo, realizou-se uma análise holística do regime fundiário e do processo de urbanização brasileiro, através de seus aspectos históricos, sociais e econômicos. Buscou-se entender as origens da problemática urbana e suas razões. A relevância desse estudo prévio reside na hipótese inicial de que a forma como a ocupação do espaço urbano ocorreu está diretamente relacionada a inúmeras mazelas urbanísticas, ambientais e sociais presenciadas atualmente.

Para compreender o procedimento de regularização fundiária, é preciso analisar de onde viemos, onde estamos e para onde desejamos ir. A efetiva resolução de um problema necessita do conhecimento de suas causas, do seu estágio atual de desenvolvimento e dos aspectos indispensáveis ao seu combate e prevenção. Caso não seja assim, é possível que a regularização fundiária conduza à ocupação irregular de novos territórios, alimentando a sua própria causa, em um processo sem razão e sem fim.

No segundo capítulo, realizou-se uma análise da estrutura normativa do Direito Urbanístico brasileiro e das repercussões que a previsão constitucional da política urbana e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado produziram nessa estrutura. Além disso, buscou-se demonstrar a relação de complementariedade e de interdependência existente entre o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental, bem como o papel de ambos na construção de um estado socioambiental.

A relevância dessa abordagem reside no fato de que não há uma efetiva política urbana sem a tutela ambiental. Da mesma forma, a tutela do meio ambiente passa necessariamente pelo planejamento e ordenação das cidades. Por fim, a compreensão e a aplicação conjunta do Direito Urbanístico e o do Direito Ambiental são indispensáveis para que os procedimentos de regularização fundiária possam exercer seu máximo potencial transformador das cidades.

Por derradeiro, no terceiro capítulo, realizou-se um estudo minucioso da Lei nº 13.465 de 2017, que se tornou um paradigma no cenário jurídico nacional ao trazer normas gerais sobre o procedimento de regularização fundiária e criar institutos

jurídicos inéditos para tal finalidade. Buscou-se verificar se as alterações que a normatização promoveu são adequadas ao saneamento das irregularidades urbanas sob uma perspectiva socioambiental. Nesse ponto, a análise centrou-se na busca pelo real objetivo da nova lei, ou seja, se realmente tem um caráter de regularização fundiária amplo e multidisciplinar ou se apenas busca a inserção formal dos imóveis no sistema jurídico tabular.

O objetivo deste estudo é o de contribuir para uma reflexão crítica sobre a questão urbanística brasileira e sobre como a regularização fundiária pode auxiliar na busca por um estado socioambiental de direito. Além disso, objetivou-se expor problemáticas potenciais da Lei nº 13.465/2017, as quais podem perpetuar a caos urbano atual. A relevância da análise centra-se no fato de que a nova legislação ainda carece de estudo focado em sua compreensão global, a despeito de alguns dos seus novos institutos já terem sido alvo de investigações individualizadas. O resultado da pesquisa são cinco impressões sobre a Lei nº 13.465/2017, as quais conduzem à conclusão final.

A abordagem metodológica consubstanciou-se no método da investigação histórico-evolutiva, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica fundada em livros, revistas especializadas e trabalhos acadêmicos. Entretanto, importa advertir que este estudo será desenvolvido na extensão do necessário à apreensão adequada do tema na perspectiva proposta, sem o objetivo de exaurir o assunto, deveras complexo e multifacetário.

2 ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS DO REGIME FUNDIÁRIO E DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO

O objetivo do presente capítulo é o de realizar uma análise holística do regime fundiário e do processo de urbanização brasileiro, através de seus aspectos históricos, sociais e econômicos. Buscar-se-á compreender as origens da problemática urbana brasileira e suas razões.

A relevância desse estudo prévio reside na hipótese inicial de que a forma como a ocupação do espaço urbano ocorre está diretamente relacionada a inúmeras mazelas urbanísticas, ambientais e sociais. É em razão disso, portanto, que a regularização fundiária surge como elemento fundamental às questões socioambientais que circundam a política urbana brasileira, pois, como o próprio nome do instituto jurídico sugere, a finalidade é solucionar as disfunções oriundas do processo de urbanização.

Para que possamos compreender o procedimento de regularização fundiária, é preciso analisar de onde viemos, onde estamos e para aonde desejamos ir. A efetiva resolução de um problema necessita do conhecimento de suas causas, do seu estágio atual e dos aspectos indispensáveis ao seu combate e prevenção. Caso não seja assim, é possível que a regularização fundiária conduza à ocupação irregular de novos territórios, alimentando a sua própria causa, em um processo sem razão e sem fim.

2.1 DO DESCOBRIMENTO À LEI DE TERRAS: BREVE ESCORÇO HISTÓRICO SOBRE A FORMAÇÃO DO PANORAMA FUNDIÁRIO BRASILEIRO

Historicamente, o processo de urbanização brasileiro pode ser considerado recente. Afinal, os pouco mais de 500 anos transcorridos desde o descobrimento revelam-se irrisórios se considerarmos o surgimento dos primeiros embriões das cidades mesopotâmicas, aproximadamente no terceiro milênio antes da era cristã.¹ Da mesma forma, se levamos em conta “as remotas distribuições dos solos Eurasiáticos, já consolidados em eras, culturas e tantas guerras”.²

¹ ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995, p. 13.

² BENTE, Richard Hugh. **Regularização fundiária de interesse social no Estado de São Paulo: uma análise dos Programas Pró-Lar e Cidade Legal nos municípios do Vale do Paraíba**. 2010. 414 f. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010, p. 37.

Todavia, conforme adverte Silva, ainda que as primeiras cidades tenham se formado por volta do ano 3.500 a.C., na região mesopotâmica, compreendida entre os rios Tigre e Eufrates, o fenômeno urbano somente se manifestou significativamente a partir da primeira metade do século XIX.³ Logo, a despeito do processo milenar de formação das cidades, para fins da presente investigação, serão abordados apenas os aspectos considerados relevantes na história da urbanização nacional.

O início da urbanização brasileira ocorreu no período colonial e foi marcada pela ausência de normas escritas a definir os padrões de formação das cidades. Como observa Rolnik, “a colonização portuguesa, ao contrário da espanhola, não possuía um conjunto sistemático de normas escritas para o desenho das cidades”.⁴

Santos afirma que, “no começo, a ‘cidade’ era bem mais uma emanção do poder longínquo, uma vontade de marcar presença num país distante”,⁵ razão pela qual inexistia interesse no efetivo desenvolvimento da colônia, o que poderia se traduzir em uma ampla normatização dos seus aspectos urbanos. No mesmo sentido são as lições de Sérgio Buarque de Holanda, ao afirmar que o espírito da dominação portuguesa renunciou a faculdade de trazer normas imperativas e absolutas, cedendo sempre que as conviências imediatas aconselhavam e se preocupando mais em guiar a exploração das riquezas fáceis da colônia a propiciar um planejamento construtivo.⁶

Esse foi um traço característico da colonização portuguesa, pois, enquanto os espanhóis “delimitavam precisamente as regras de construção das cidades”, os portugueses “permitiam uma ocupação mais livre da terra, desde que os lucros do comércio real e a ocupação da colônia estivessem garantidos”.⁷

“A precisão dos engenheiros militares portugueses, expressa na escolha das locações, na simetria e na racionalidade dos desenhos dos fortes, contrastava com a irregularidade formal dos centros urbanos no Novo Mundo”.⁸ Com efeito, a característica da colonização brasileira, focada em um modelo de exploração das riquezas naturais, acabou por não exigir um projeto claro e organizado de construção de cidades, restando o desenvolvimento urbano relegado a um segundo plano. Como

³ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 19-20.

⁴ ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Novel: Fapesp, 1997, p. 16.

⁵ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1993, p. 17.

⁶ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1995, p. 95.

⁷ ROLNIK, op. cit., p. 16.

⁸ Idem.

pontua Silva, “[...] no Brasil o fenômeno urbano vincula-se à política de ocupação e povoamento da Colônia e sua evolução liga-se estreitamente aos ciclos econômicos brasileiros”.⁹

Após a Proclamação da Independência, o cenário da urbanização do Brasil não alterou significativamente. Aliado ao inicial desinteresse de Portugal por um projeto de desenvolvimento urbano para a colônia, tem-se também como fator limitante à organização urbana brasileira a falta de representatividade das Câmaras Municipais durante a República Velha. Isso, porque, embora os municípios tivessem relativa autonomia política-administrativa, os projetos e os debates examinados no âmbito municipal raramente envolviam a grande massa da população, mas tão somente aqueles poucos cidadãos com direito a voto.¹⁰ Dentre eles, os “indivíduos de posses, do sexo masculino, proprietários de terras e escravos”.¹¹

A falta de autonomia financeira dos municípios agravava a situação, conforme bem observa Bente:

Até 1930, toda infraestrutura era de responsabilidade das municipalidades, bem como a fiscalização das atividades econômicas e comerciais e pelo trânsito e transporte, todas e quaisquer atividades regulamentadas pelo Código de Posturas. Além disso, ficava a critério do Código de Posturas a regulamentação do uso e ocupação do solo. Nesse período, denominado República Velha, os municípios possuíam autonomia administrativa, contudo eram dependentes do Governo do Estado, uma vez que não possuíam autonomia financeira; situação que só se alterou com a criação do IPTU na Constituição de 1932. Nessa ordem administrativa, a população não possuía representação nas decisões políticas e toda evolução urbana se dava à margem das necessidades da maioria, já que não havia representação social na formação das Câmaras. Tais condições principiaram depois da revolução de 30 e se explicitaram depois da redemocratização em 1945.¹²

A somar ao desinteresse de Portugal por um projeto de desenvolvimento urbano para a colônia e à falta de autonomia financeira e de representatividade das Câmaras Municipais durante a República Velha, tem-se o regime inicial de concessão de terras no Brasil como um terceiro elemento determinante do desenvolvimento urbano pátrio. Com efeito, até o ano de 1822, quando se proclamou a Independência

⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 8.

¹⁰ ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Novel: Fapesp, 1997.

¹¹ BENTE, Richard Hugh. **Regularização fundiária de interesse social no Estado de São Paulo: uma análise dos Programas Pró-Lar e Cidade Legal nos municípios do Vale do Paraíba**. 2010. 414 f. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010, p. 44.

¹² Idem.

do Brasil, vigorou o regime das sesmarias, através do qual a Coroa Portuguesa cedia o direito de domínio condicionado ao uso produtivo da terra, sob pena de perda da posse reconhecida.¹³

Com o advento da Independência, “foi extinto o regime das sesmarias e iniciou-se um período de amplo apossamento de terras, vigorando o que alguns juristas chamam de regime de posse de terras devolutas”.¹⁴ Assim, entre 1822 e 1850, houve um vácuo legislativo,¹⁵ e a ocupação pura e simples transformou-se na regra, passando a coexistir, com isso, duas formas de apropriação. A primeira, formalmente garantida, era lastreada nos títulos anteriores à independência. A segunda, era decorrente do mero apossamento das terras, o que vigeu após a extinção das sesmarias.

Feito esse resgate histórico, conforme alerta Rolink, “o que precisa ser reconhecido – porque define os termos do desenvolvimento urbano no Brasil – é a existência de um padrão dual de ordens em permanente tensão”.¹⁶ Segundo a autora, a história do uso da terra urbana compõe-se em parte da apropriação real do espaço, ou seja, pelo efetivo apossamento e utilização e, em parte, pela aquisição legal da propriedade.¹⁷

Nesse momento inicial da história fundiária brasileira, já encontramos a raiz de um aspecto que nos acompanha até os dias atuais, ou seja, a coexistência de um sistema oficial de propriedade, acessível à parcela da população, e um sistema informal, utilizado por milhares de brasileiros. Em outras palavras, enquanto a propriedade materializada em título e modo (elementos que conferem certeza, segurança jurídica e tráfico econômico) reflete a realidade de alguns, a posse, até hoje sem um consenso jurídico quanto a sua natureza, se direito, fato ou mescla de ambos,¹⁸ também acolhe milhares de pessoas, em uma mistura de incerteza e desamparo.

¹³ LA FLOR, Martiane Jaques; SANTOS, Sandrine Araujo. Direito de laje: evolução? In: RECH, Adir Ubaldo; JOHN, Natacha Souza; SANTOS, Sadrine Araujo. **Instrumentos jurídicos de políticas ambientais sustentáveis**. Caxias do Sul: Educs, 2019, p. 139.

¹⁴ ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Novel: Fapesp, 1997, p. 22.

¹⁵ RODRIGUES, Rodrigo Marcos Antonio. **Curso de terrenos de marinha e seus acrescidos**: laudêmio, taxa de ocupação e foro. 2. ed. São Paulo: Editora Pillares, 2016, p. 36.

¹⁶ ROLNIK, op. cit., p. 22.

¹⁷ Idem.

¹⁸ TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. São Paulo: Método, 2011.

Não obstante, ao menos até 1850, essa realidade que nos assola até hoje não representava um problema grave ou uma fonte latente de conflitos. Isso, porque foi apenas com o advento da Lei de Terras que esse aspecto do regime fundiário brasileiro se tornou o centro da tensão urbana, e que perdura até a atualidade.

Com efeito, em 1850, com a promulgação da Lei de Terras, houve uma mudança significativa no regime de apropriação fundiária no Brasil, o que veio a gerar importantes consequências para o desenvolvimento das cidades. A partir de então, a única forma legal de posse da terra passou a ser a compra devidamente registrada. Assim, restaram vedadas as concessões de novas sesmarias.¹⁹ Com isso, passamos a ter o viés absoluto da propriedade e a sua monetarização.²⁰ Portanto, se antes existia legitimidade no título e na posse, com a Lei de Terras, essa última perdeu sua juridicidade.

Não bastasse isso, a nova legislação também trouxe a previsão de que aqueles que “se apossassem de terras devolutas ou alheias estariam sujeitos ao despejo sem pagamento das benfeitorias, penas de dois a seis meses de prisão e multa de cem mil réis”.²¹ Criminalizou-se, assim, a figura do apossamento.

Promovida, portanto, uma cisão estrita entre propriedade legal e ilegal, é preciso ter em mente, também, o contexto econômico e social no qual floresceu esse novo regime fundiário e como isso influenciou a urbanização. Na época, começavam a ruir os pilares de um sistema produtivo calcado na exploração da mão de obra escrava, que foi a base social de 300 anos de exploração agrícola no Brasil.

Note-se que foi justamente em 1850 que ocorreu a abolição do tráfico marítimo de negros na costa da África, consolidando uma série de esforços empreendidos pelo cenário internacional, em especial pela Inglaterra, desde o ano de 1810. Em que pese a abolição da escravatura apenas tenha sido efetivada no Brasil em 1888, o fato é que a eliminação do tráfico de negros foi o primeiro passo para a eclosão do sistema escravocrata brasileiro.

Portanto, não foi sem razão que ao mesmo tempo em que a Lei de Terras instituiu um novo regime fundiário no Brasil, também trouxe consigo uma política de

¹⁹ LA FLOR, Martiane Jaques; SANTOS, Sandrine Araujo. Direito de laje: evolução? *In*: RECH, Adir Ubaldo; JOHN, Natacha Souza; SANTOS, Sadrine Araujo. **Instrumentos jurídicos de políticas ambientais sustentáveis**. Caxias do Sul: Educs, 2019, p. 140.

²⁰ ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Novel: Fapesp, 1997, p. 23.

²¹ Idem.

imigração de colonos europeus, para que exercessem trabalho livre e assalariado. Essa mudança no contexto social e econômico foi esclarecida por Martins, ao afirmar que “a terra no Brasil é livre quando o trabalho é escravo; no momento em que se implanta o trabalho livre, ela passa a ser cativa”.²²

Percebe-se que, ao escravo, o acesso à terra no Brasil era quase impossível, em razão de sua própria condição, seja antes ou após a abolição. Todavia, com o surgimento do trabalho assalariado, a terra poderia ser facilmente adquirida por tais trabalhadores, caso as formas de sua aquisição não fossem reguladas em lei. “A livre ocupação, em outras palavras, havia se tornado uma ameaça para disciplina do trabalho e precisava ser restrita”.²³ Nesse ponto, são esclarecedoras as observações de Bente:

A questão da terra passa, então, a ser associada legalmente à questão da mão de obra. A mesma lei que instituiu o regime de terras e garantiu a propriedade trata simultaneamente a questão da mão de obra, justapondo a regulamentação da imigração de colonos europeus para substituírem a mão-de-obra escrava à questão do parcelamento e ocupação territorial. Nesse sentido, a estratégia da legislação era também garantir que o colono cumprisse o seu papel como agente produtivo, evitando que ele se tornasse mais um elemento na disputa espacial às custas do Estado ou dos Fazendeiros. Em paralelo, sobre as mesmas pressões populacionais, cabe também comentar que tal zelo não se dá apenas em função da imigração, mas também em relação à abolição da escravatura, o que pode ser vista sobre aspectos econômicos e espaciais.²⁴

Nesses novos contextos econômicos e sociais que fincavam seus pilares no Brasil, deixou-se de lado a oportunidade de planejar dois aspectos que foram fundamentais à formação socioeconômica do território brasileiro. O primeiro deles é a fixação do negro à terra, promovendo a sua incorporação na estrutura econômica e a construção de sua cidadania. O segundo, é uma transformação das estruturas geográficas, aspecto útil para evitar os graves problemas de disposição das cidades, diante da pressão das massas alijadas dos campos.²⁵

²² MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979.

²³ ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Novel: Fapesp, 1997, p. 23.

²⁴ BENTE, Richard Hugh. **Regularização fundiária de interesse social no Estado de São Paulo: uma análise dos Programas Pró-Lar e Cidade Legal nos municípios do Vale do Paraíba**. 2010. 414 f. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010, p. 60.

²⁵ BENTE, Richard Hugh. **Regularização fundiária de interesse social no Estado de São Paulo: uma análise dos Programas Pró-Lar e Cidade Legal nos municípios do Vale do Paraíba**. 2010. 414 f. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010, p. 60.

Em 1888, quando finalmente ocorreu a abolição da escravatura no Brasil, a terra passou a substituir o escravo como expressão de riqueza. Se outrora os fazendeiros tinham no escravo seu objeto de investimentos para fins de capitalização da renda, durante o trabalho livre, o papel de lastro transferiu-se para a terra.²⁶ Essa, por sua vez, que desde 1850 apenas poderia ser adquirida em hasta pública ou transação entre particulares, passou por um processo de valorização e monetarização.²⁷

Enquanto a “desconformidade do tecido colonial representou a posse do chão no momento da edificação, sem desenho, previsibilidade e demarcação prévios do lote e da rua”,²⁸ resultado de terras doadas sem precisa demarcação, esse novo regime jurídico de terras, calcado na propriedade de monetarização,²⁹ encarregou-se de impor a necessidade de planejamentos e demarcações, acirrando os conflitos fundiários.

Esse novo paradigma do regime fundiário brasileiro mudou completamente a relação do homem com a terra e com o espaço, especialmente o urbano, na “medida em que aparecem a figura do loteamento ou arruamento, o desenho das ruas e lotes prévios ao próprio ato de construir”. A transformação se dá como resultado da “separação entre a propriedade e a efetiva ocupação”.³⁰

Como adverte Rolnik, “os limites precisos do terreno passam a ser importantes quando se trata de a ele atribuir um preço e de registrá-lo enquanto propriedade

²⁶ “A renda territorial surge da metamorfose da renda capitalizada na pessoa do escravo; surge, portanto, como forma de capital tributária do comércio, como aquisição do direito de exploração da força de trabalho. A propriedade do escravo se transfigura em propriedade da terra como meio para extorquir trabalho e não para extorquir renda. A renda capitalizada não se constitui como instrumento de ócio, mas como instrumento de negócio. Engendra, portanto, um capitalista que personifica o capital produtivo subjugado pelo comércio, a produção cativa da circulação”. (MARTINS, Jose de Souza. **O Cativo da terra**. São Paulo; Hucitec, 1998, p. 32).

²⁷ ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Novel: Fapesp, 1997, p. 24.

²⁸ Ibid., p. 25.

²⁹ “Na medida em que se construiu dessa forma, o capitalismo se consolidou tendo a propriedade territorial como base de sua expansão. Houve a continuidade da legislação sobre a terra ao serem dadas as garantias de negociação com ela. A consequência desses fatos é o impedimento do acesso à terra aos trabalhadores sem recursos, gestando formas de usos diferenciados. A propriedade territorial, na medida em que se capitaliza, se transforma em propriedade privada e impede seu uso para a realização do trabalhador. Isso resultou na raiz da desigualdade brasileira e que, atualmente, se expressa através da urbanização do país”. (RIBEIRO, Fabiana Valdoski. **A luta pelo espaço**: da segurança da posse à política de regularização fundiária de interesse social em São Paulo. 2012. 349 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 122).

³⁰ ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Novel: Fapesp, 1997, p. 25.

definitivamente privada e, portanto, definitivamente subtraída da esfera comunal”.³¹ Surgiu aí, na primeira sistematização das posturais municipais de São Paulo, em 1886, a preocupação com a demarcação precisa do alinhamento das construções com os limites da servidão pública.

Nas linhas acima, portanto, estão estabelecidos de maneira ampla os fundamentos sobre os quais nasceu e se desenvolveu o regime fundiário pátrio desde o descobrimento até o início do século XX. Como adverte Bente, o modelo brasileiro tornou-se único, “não só no delineamento da lei, como na sua afronta e no seu desrespeito”.³²

A Lei de Terras não apenas cindiu a ocupação da terra em dois grupos, um reconhecido e outro rechaçado pela normatização, mas também determinou quem teria acesso à ocupação legalmente reconhecida. Dela excluiu negros e imigrantes, trazendo ao abrigo do Direito apenas alguns poucos cidadãos.³³

Conclusivamente, tem-se que o regime fundiário brasileiro teve seu início marcado pelo desinteresse de Portugal por um projeto de desenvolvimento urbano e pela falta de autonomia financeira e de representatividade das Câmaras Municipais. Além disso, encontrou na Lei de Terras mais um fator determinante, que temperado por questões sociais e econômicas, forjou o começo dos conflitos fundiários nacionais.

2.2 ABOLIÇÃO DA ESCRAVIDÃO E O MOVIMENTO SEGREGACIONISTA: A CONSTRUÇÃO DA CIDADE SOB A EXCLUSÃO

A abolição da escravidão no Brasil, promovida em 13 de maio de 1888, através da Lei Áurea, é considerada um fato marcante para a formação das cidades brasileiras. Com feito, até esse momento histórico, a cidade constituía-se em um espaço reduzido, marcado pelo comércio, serviços, entreposto e transporte. A

³¹ Idem.

³² BENTE, Richard Hugh. **Regularização fundiária de interesse social no Estado de São Paulo: uma análise dos Programas Pró-Lar e Cidade Legal nos municípios do Vale do Paraíba**. 2010. 414 f. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010, p. 62.

³³ “A propriedade da terra revela-se, portanto, como uma das dimensões mais significativas de uma ordem social historicamente fundamentada na desigualdade institucionalizada e formalmente reconhecida, cuja persistência, no Brasil, ultrapassou os limites da sociedade escravista. Desigualdade institucionalizada porque no Brasil colonial, os direitos civis estavam, inclusive no plano jurídico, restritos à minoria branca, de origem europeia”. (BRITO, Monica Silveira. **Modernização e tradição: urbanização, propriedade da terra e crédito hipotecário em São Paulo na segunda metade do século XIX**. 2006. 155 f. tese de doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo – São Paulo, 2006, p. 30).

densidade demográfica até então era baixa e não exigia espaços públicos, infraestrutura e, conseqüentemente, uma maior intervenção do poder estatal.³⁴

Na época, as moradias apenas tinham como elemento condicionante a capacidade de construção dos seus ocupantes, fosse ela econômica ou da própria força de trabalho. O acesso à terra era imediato, e aos lotes era atribuído pouco valor, mormente nas cidades, onde as habitações exigiam um espaço diminuto, se considerada a grande oferta de terrenos.³⁵

Todavia, com o fim do movimento abolicionista, em 1888, intensificou-se a transformação desse cenário. Dentre as razões que podem ser elencadas, temos a liberação de uma grande quantidade de desabrigados, principalmente crianças e idosos, considerando que aos escravos libertos pela abolição somavam-se aqueles concebidos após a Lei do Ventre Livre, firmada em 28 de setembro de 1871, assim como aqueles libertos pela Lei dos Sexagenários, datada de 28 de setembro de 1885.

Com efeito, uma vez livres, os negros não tinham mais abrigo nas fazendas, já que deixavam de ser responsabilidade do senhor de terras. Afinal, fora da condição de escravidão, os negros não serviam como mão de obra e transformavam-se apenas em custos. Somado a essa circunstância, temos a política de importação de colonos europeus para servir como mão de obra assalariada, que, iniciada com a promulgação de Lei de Terras no ano de 1850, promoveu um fluxo contínuo de imigração a partir de então, o que apenas veio a cessar na metade do século XX.

Diante de todo esse contexto, os “100 anos que se sucedem à Lei de Terras são na verdade de forte pressão demográfica sobre povoados, vilas e cidades”. Nesse período, a malha portuguesa espontaneamente assimétrica, “além de receber a ocupação desorganizada de todas as classes de excluídos, também sofre da falta de identidade administrativa”.³⁶

Com efeito, os variados fatores que paulatinamente modelaram a estrutura fundiária brasileira foram tornando cada mais vez mais complexo o processo de

³⁴ BENTE, Richard Hugh. **Regularização fundiária de interesse social no Estado de São Paulo: uma análise dos Programas Pró-Lar e Cidade Legal nos municípios do Vale do Paraíba.** 2010. 414 f. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010, p. 59.

³⁵ ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação urbana e territórios na cidade de São Paulo.** São Paulo: Studio Novel: Fapesp, 1997.

³⁶ BENTE, Richard Hugh. **Regularização fundiária de interesse social no Estado de São Paulo: uma análise dos Programas Pró-Lar e Cidade Legal nos municípios do Vale do Paraíba.** 2010. 414 f. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010, p. 65.

urbanização nacional. Desde o regime de apropriação de terras, a abolição da escravidão e a importação de mão de obra assalariada, temos fatores que influenciaram as relações socioespaciais brasileiras.

Concomitantemente a tais circunstâncias, mas especialmente a partir do marco da abolição e do “boom cafeeiro”, surgiu a segregação como um novo “elemento estruturador da cidade”, sendo ela uma das principais mudanças que ocorreram no período de 1886 a 1893.³⁷ Esse movimento pode ser analisado através da história da cidade de São Paulo, já que a compreensão da sua realidade possibilita a apreensão das características desse movimento, que também se manifestou nas demais cidades brasileiras, como característica presente em todo o processo de urbanização nacional.

Em 1873, a estimativa era de que a cidade de São Paulo contasse com pouco mais de 30 mil habitantes. “Em 1886, véspera da abolição oficial da escravidão, a população da cidade era de 47.697 habitantes; outra fonte dá conta de que em 1890 a população já era de 64.934 e de 120.775 em 1893”.³⁸ Apesar desse incremento populacional, propiciado pela imigração, temos que “a segregação foi a principal responsável pela fixação de valores no mercado imobiliário e para a expressão política da disputa do espaço pelos grupos sociais”.³⁹ É preciso ressaltar que durante sua fase escravagista, São Paulo era uma cidade pouco segregada. Conforme salienta Bente:

Negros, vendedores, negociantes, escravos de ganho, homens brancos, todos se juntavam para os afazeres e para a convivência cotidiana. Não havia guetos nem setores claros. As classes eram vizinhas de porta e os escravos ocupavam espaços reservados na própria casa dos senhores. A coabitação das distintas condições sociais, as culturas e as raças não pareciam oferecer perigo.⁴⁰

Rolnik afirma que “nas ruas e mesmo dentro das casas, a proximidade de condições sociais distintas não parecia produzir perigo ou ameaça, pois as distâncias morais supriam as distâncias físicas”.⁴¹ Com efeito, o espaço do escravo era dentro do território do senhor, pois o domínio era exercido através da força e violência física,

³⁷ ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Novel: Fapesp, 1997, p. 28.

³⁸ Ibid., p. 28.

³⁹ Ibid., p. 28.

⁴⁰ BENTE, op. cit., p. 69.

⁴¹ ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Novel: Fapesp, 1997, p. 30.

“marcado por diferenças culturais e pela cor de sua pele e desumanizado por um discurso etnocêntrico”.⁴²

É por isso que, quebrado esse fator de distanciamento natural da sociedade escravocrata, a segregação tomou o seu lugar. Inicialmente, houve um processo de limpeza do espaço público, revelado em uma preocupação com a fluidez do trânsito nas ruas. A imagem do espaço público como o “lugar da escravaria e também da libertinagem e devassidão”⁴³ passou a ser redefinida, transformando-se em um novo conceito, limpo, exclusivo e remodelado pela sociedade do café.

Após essa primeira intervenção no contexto urbano público, a cidade de São Paulo, em 1886, por meio do Código de Posturas do Município, regulamentou a edificação dos espaços de moradia das famílias de baixa renda, num capítulo intitulado de “cortiços, casas de operários e cubículos”, intervindo agora, no espaço privado. Por meio dessa regulamentação, tais edificações restaram proibidas no centro da cidade, através de um processo de demarcação. Por outro lado, nas zonas onde foram autorizadas, foram estipulados parâmetros construtivos fora da realidade das famílias de menor renda. Conforme destaca Rolnik:

A primeira preocupação da legislação municipal, além de redesenhar as ruas centrais, foi eliminar estas formas de ocupação da área mais valorizada – o centro da cidade. Com a proibição de instalação de cortiços, casas de operários e cubículos, proibiu-se genericamente a presença de pobres no centro da cidade, que no momento em estudo era o principal objeto de investimentos através dos chamados “Planos de Melhoramentos da Capital”. Esse tipo de intervenção no território “popular” complementava o projeto urbanístico municipal de construção de uma nova imagem pública para a cidade, aquela de um cenário limpo e ordenado que correspondia à respeitabilidade burguesa com a qual a elite do café se identificava.⁴⁴

Outro fator determinante para o acirramento da segregação urbana foram as políticas sanitárias que dominaram grande parte do debate urbanístico internacional no final do século XIX. O tema da higiene veio à tona em razão do surgimento das grandes cidades, marcadas por precárias condições de saneamento, e recorrentemente assoladas por epidemias.

Com efeito, não demorou para as teorias médicas e de contágio deslocarem-se do meio físico para o social, do espaço público para o privado. Então, os hábitos e

⁴² Ibid., p. 31.

⁴³ Ibid., p. 34.

⁴⁴ Ibid., p. 37.

o modo de vida dos miseráveis urbanos passaram a ser responsabilizados pela propagação de epidemias. Segundo Rolnik:

Doença, imoralidade e pobreza se enredaram numa trama maldita de tal modo que as condições de moradia precárias eram imediatamente associadas a imoralidade e a doenças, demarcando um território rejeitado na cultura urbana da cidade. Essa visão permanece na legislação urbana até hoje.⁴⁵

Bente resume o contexto das teorias e políticas sanitárias e higienistas que marcaram a época:

A teoria que se transformou em política tornou-se um paradigma, sintetizando conceitos amplos em princípios reducionistas. Assim, associavam problemas físicos, mentais e sociais; tudo que fosse de algum modo considerado degenerativo do corpo ou do tecido social, incluindo a pobreza, era associado à imoralidade e à infecção, e encurraladas pela política urbana. A legislação e a polícia sanitária passaram a ser instrumentos dessa política, de modo a criar um aparato preventivo de assepsia da cidade burguesa. O aparato profilático era utilizado como instrumento de higienização social, não se ocupando apenas dos miasmas, mas também das culturas e dos símbolos que não interessavam à imagem da cidade burguesa. Neste sentido, a reclusão das expressões culturais negras, mulatas e caboclas também eram estratégias explícitas da legislação. Contudo, apesar da lei permitir, seus instrumentos nunca foram utilizados com plenos poderes quanto à habitação. O problema habitacional era complexo e a evacuação para demolição dos cortiços acarretaria mais pressão sobre a questão. A ideologia sanitária teve ainda assim como efeito a difusão do conceito da pobreza como agente propagador da imoralidade e o cortiço como o ambiente de contaminação física e social do espaço urbano.⁴⁶

O movimento segregacionista verificado nas cidades, fomentado pelas teorias e políticas higienistas, continuou a exercer suas influências durante o século XX, marcando a urbe até os dias atuais.⁴⁷ E se incidiu, inicialmente, de maneira incisiva contra os negros, “após os anos 30, sofreu o afluxo estrangeiro e a imigração passou a ser associada ao mesmo preconceito higienista”.⁴⁸ A legalidade urbana, por outro

⁴⁵ ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997, p. 41.

⁴⁶ BENTE, Richard Hugh. **Regularização fundiária de interesse social no Estado de São Paulo: uma análise dos Programas Pró-Lar e Cidade Legal nos municípios do Vale do Paraíba**. 2010. 414 f. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010, p. 71.

⁴⁷ COIMBRA, Diego; RIGO, Karina Borges. O papel do Direito no planejamento urbano para a biodiversidade. *In*: RECH, Adir Ubaldo; JOHN, Natacha Souza; SANTOS, Sadrine Araujo. **Instrumentos jurídicos de políticas ambientais sustentáveis**. Caxias do Sul: Educs, 2019.

⁴⁸ BENTE, Richard Hugh. **Regularização fundiária de interesse social no Estado de São Paulo: uma análise dos Programas Pró-Lar e Cidade Legal nos municípios do Vale do Paraíba**. 2010. 414 f. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010, p. 73.

lado, restou “estabelecida como reflexo do padrão de habitar das elites, no momento da proposição da legislação urbana”.⁴⁹

Como efeito dos diversos fatores até agora analisados e com a chegada do século XX, ocorreu a formação de um mercado imobiliário, que não encontrava ambiente favorável em uma sociedade escravocrata. Agora, instalada a propriedade sobre a terra, o trabalho assalariado e a segregação urbana, temos um ambiente promissor para a geração de riqueza. Nesse contexto, os “empreendimentos residenciais e comerciais e loteamentos eram garantia de retorno certo e líquido”.⁵⁰ “Conforme o país se urbanizava, foram sendo transpostas as relações de propriedade, permitindo que os fazendeiros loteassem grandes glebas, aparecendo um novo negócio muito rentável e lucrativo e que perpetuava a desigualdade”.⁵¹

O mercado imobiliário soube aproveitar a segregação existente entre as classes sociais. Destaca-se que a diferença entre as construções em setores populares e em locais ocupados pelas elites não ocorria devido a distinções na estrutura fundiária. As diferenças residiam na qualidade das construções e na densidade de ocupação, dentre outros fatores, como a inexistência de serviços públicos e distância do centro da cidade.

É importante destacar, todavia, que essas diferenças nos padrões de ocupação têm sua origem na própria legislação que disciplinou a urbanização. Com efeito, enquanto no “setor aristocrático, os loteamentos definiam o tipo e o uso, e a legislação garantia a forma de implantação”, na periferia, “o parcelamento era apenas físico e o resultado aleatório. Além de não serem determinados os usos e ocupações na cidade marginal, eram permitidos todos os tipos vedados na cidade central”.⁵²

Assim, a expansão da cidade ilegal era uma atividade extremamente lucrativa. Conforme afirma Rolnik, o “subúrbio popular era um dos melhores e mais lucrativos mercados imobiliários da capital”,⁵³ já que a valorização de um terreno em um período

⁴⁹ Ibid., p. 73.

⁵⁰ Ibid., p. 74.

⁵¹ RIBEIRO, Fabiana Valdoski. **A luta pelo espaço: da segurança da posse à política de regularização fundiária de interesse social em São Paulo**. 2012. 349 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 122.

⁵² BENTE, Richard Hugh. **Regularização fundiária de interesse social no Estado de São Paulo: uma análise dos Programas Pró-Lar e Cidade Legal nos municípios do Vale do Paraíba**. 2010. 414 f. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010, p. 79.

⁵³ ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Novel: Fapesp, 1997, p. 122.

de 10 anos na zona suburbana (entre 1916 e 1924) poderia atingir 400%. Dessa forma, quanto às construções fora da cidade legal, “a lucratividade não era associada a uma legislação construtiva restritiva, mas ao seu inverso: a liberação da qualidade construtiva e infraestrutural para a intensificação de uso e ocupação do solo”.⁵⁴

Ademais, é importante destacar que, fora da zona central da cidade, não havia qualquer comprometimento do Poder Público com investimentos na infraestrutura urbana. Na verdade, tal tarefa era delegada aos construtores, incumbidos apenas de realizar a abertura de ruas particulares nos novos loteamentos.

É certo, porém, que “as obras oferecidas não cumpriam as exigências técnicas para a abertura de vias, como se obrigava no centro. O que era considerado rua aberta era um padrão no centro e outro na cidade marginal”.⁵⁵ Aqui, portanto, observa-se os grandes prejuízos causados pela política de omissão do Poder Público.

Por outro lado, no centro, era o erário público quem arcava com as obras, transferindo o custo para toda população, embora apenas parcela dela pudesse efetivamente usufruir as melhorias. Nos termos da análise de Bente, “essa discrepância entre a cidade legal e a agora formada cidade de fato, marginal e ilegal, populosa e consolidada, foi o gérmen que fez surgir a força demográfica que principiava a pressionar o Poder Público por melhorias urbanas”.⁵⁶

Essa visão holística do desenvolvimento da cidade de São Paulo nos permite extrair as características que, guardadas as devidas proporções, marcam grande parte, senão a totalidade das cidades brasileiras até a atualidade. Propriedade formal contraposta à posse, bairros para elite, bairros para classe média, bairros para a classe baixa, bairros para a miséria. É claro que os atores sociais mudaram, mas a essência continua a mesma. Parece que até hoje vivemos presos aos paradigmas da transição de um Brasil escravocrata para um Brasil comandado pela classe burguesa.

Percebe-se, assim, que o movimento segregacionista exerceu forte influência na conformação urbana brasileira. E, em que pese a escravidão tenha ficado para trás, e junto com ela as sesmarias, a Lei de Terras e a importação de assalariados, parecendo tudo um passado distante e quase inacreditável, o fato é que a base do projeto habitacional brasileiro foi forjada nessa época distante em tempo, mas presente, mais do que nunca, em fatos.

⁵⁴ BENTE, op. cit., p. 79.

⁵⁵ BENTE, op. cit., p. 80.

⁵⁶ Idem.

2.3 SURGIMENTO DO CAPITALISMO CORPORATIVO E PERPETUAÇÃO DAS IRREGULARIDADES URBANAS

Em obra intitulada *A Urbanização Brasileira*, Santos recorda que inicialmente a formação das cidades ocorreu de forma concentrada na faixa litorânea do continente. Contudo, a partir do terceiro terço do século XX, o processo tornou-se praticamente generalizado, ocorrendo quase que concomitantemente aos fenômenos da macrouberização e da metropolização.⁵⁷

Para Santos, ao longo do século XX, sobretudo nas suas últimas décadas, o processo de urbanização brasileiro revelou uma crescente correlação com a pobreza, a qual, cada vez mais, passou a ter, nas grandes cidades, o seu local por excelência.⁵⁸ Conforme alertam Rech e Rech, “os centros históricos foram planejados, mas as periferias continuam crescendo sem planejamento, devastando tudo”.⁵⁹

Para Santos, “a cidade, onde tantas necessidades emergentes não podem ter resposta, está desse modo fadada a ser tanto teatro de conflitos crescentes como o lugar geográfico e político da possibilidade de soluções”.⁶⁰ De acordo com o reconhecido geógrafo brasileiro, daí decorre a “necessidade de circunscrever o fenômeno, mensurar sua problemática, mas sobretudo buscar uma interpretação abrangente”.⁶¹ Nas palavras do autor, que além de geógrafo, foi escritor, cientista, jornalista, advogado e professor universitário em inúmeros países,

[...] deve ser tentada uma pequena teoria da urbanização brasileira como processo, como forma e como conteúdo dessa forma. O nível de urbanização, o desenho urbano, as manifestações das carências da população são realidade a ser analisada à luz dos subprocessos econômicos, políticos e socioculturais, assim como das realizações técnicas e das modalidades de uso do território nos diversos momentos históricos. Os nexos que esses fatores mantêm em cada fase histórica devem permitir um primeiro esforço de periodização que deve iluminar os entendimentos do processo.

Essa abordagem ampla da problemática urbanística proposta por Santos, a fim de se buscar respostas para os problemas urbanísticos, também se mostra essencial para um viés ambiental da regularização fundiária. Nesse sentido, Utzig afirma a

⁵⁷ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo, HUCITEC, 1993.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**: instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável. Caxias do Sul: Educs, 2012, p. 22.

⁶⁰ SANTOS, op. cit., p. 11.

⁶¹ Idem.

necessidade de um “olhar sistêmico sobre a questão ambiental, na qual se busca uma reconstituição da realidade calcada numa visão holística que abarque aspectos históricos, econômicos, sociais e políticos, ecológicos e culturais”, e “cujos indicadores possibilitem apontar a uma racionalidade ambiental que possa efetivamente, ser praticada”.⁶²

Com efeito, realizada uma análise histórica inicial, na qual se constatou os alicerces da construção do modelo fundiário e do processo de urbanização brasileiro, podemos partir para o estudo dos fatores que nortearam o desenvolvimento urbano na metade final do século XX e o início do século XXI.

Diante de tudo até agora exposto, podemos afirmar que, durante muitos séculos, o Brasil foi um grande arquipélago formado por “subespaços que evoluíam segundo lógicas próprias, ditadas em grande parte por suas relações com o mundo exterior”. É certo que havia, “para cada um desses subespaços, polos dinâmicos internos. Estes, porém, tinham entre si escassa relação, não sendo interdependentes”.⁶³

Inicialmente, esse panorama restou parcialmente cindido no estado de São Paulo, a partir da segunda metade do século XIX, com a eclosão do “boom cafeeiro”. Através da implantação de estradas de ferro, da melhoria dos portos e da criação de meios de comunicação, foi atribuída uma nova fluidez potencial a essa parte do território brasileiro.

Como resultado, nesse Estado, terminaram por se instalar “sob os influxos do comércio internacional, formas capitalistas de produção, trabalho, intercâmbio, consumo, que vão tornar efetiva aquela fluidez” e gerar um forte crescimento populacional e processo de urbanização. Aliás, no subcapítulo anterior, analisou-se alguns aspectos da urbanização da cidade de São Paulo, como retrato de realidade generalizada que se instalou no Brasil.⁶⁴

O fato é que, até o final da Segunda Guerra Mundial, pode-se dizer, de forma generalista, que a base econômica da maior parte das capitais dos Estados brasileiros estava embasada na produção agrícola que ocorria nas respectivas zonas de influência e nas funções administrativas públicas e privadas. Essa circunstância

⁶² UTZIG, Ângela Irene Firas de Araújo. Relações entre homem e ambiente: estágios serais e correntes ecológicas. In: RECH, Adir Ubaldo; JOHN, Natacha Souza; SANTOS, Sadrine Araujo. **Instrumentos jurídicos de políticas ambientais sustentáveis**. Caxias do Sul: Educ, 2019, p. 60.

⁶³ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo, HUCITEC, 1993, p. 27.

⁶⁴ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo, HUCITEC, 1993, p. 30.

explica o fato de oscilações negativas nas populações urbanas de algumas capitais ou uma relativa estagnação do crescimento populacional, fenômenos correlacionados com o que ocorria nas áreas não urbanas.

Assim, foi entre os anos de 1940 e 1980 que ocorreu uma verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Se nos anos 40, a taxa de urbanização era de 26,35%, em 1980, ela saltou para 68,86%. Percebe-se que, no transcurso desses 40 anos, a população do Brasil triplicou, e a população urbana se multiplicou por sete vezes e meia. O aumento da população vivendo nas cidades entre 1960 e 1980 foi significativo, com aproximadamente 50 milhões de novos habitantes, número que correspondia praticamente à população total do Brasil em 1950.⁶⁵

Esse crescimento exponencial da população urbana ocorreu em decorrência de um complexo processo de industrialização, o que gerou, também, um forte movimento de migração da população rural para as cidades, fenômeno que se denominou de “êxodo rural”.

Segundo Utzig,⁶⁶ “o processo de industrialização está diretamente ligado ao processo de urbanização”, que foi responsável por mover grandes massas de população para as cidades. Clóvis⁶⁷ afirma que o êxodo rural provocou “o inchamento dos espaços urbanos: favelas, guetos e outras concentrações precárias esparramam-se em terrenos de topografia inadequada para a ocupação urbana”.⁶⁸ Conforme delimita Santos:

A partir dos anos 1940-1950, é essa lógica da industrialização que prevalece: o termo industrialização não pode ser tomado, aqui, em seu sentido estrito, isto é, como criação de atividades industriais nos lugares, mas em sua mais ampla significação, como processo social complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado, como a expansão do consumo em formas diversas, o que impulsiona a vida de relações (leia-se terciarização) e ativa o próprio processo de urbanização. Essa nova base econômica ultrapassa o

⁶⁵ Ibid., p. 29.

⁶⁶ UTZIG, Ângela Irene Firas de Araújo. Relações entre homem e ambiente: estágios serais e correntes ecológicas. In: RECH, Adir Ubaldio; JOHN, Natacha Souza; SANTOS, Sadrine Araujo. **Instrumentos jurídicos de políticas ambientais sustentáveis**. Caxias do Sul: Educs, 2019, p. 63.

⁶⁷ SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos processos coletivos em face do risco socialmente intolerável**. Caxias do Sul: Educs, 2014, p. 169.

⁶⁸ “As estruturas agrárias anacrônicas, o desemprego aberto e oculto e as duras condições de vida no campo brasileiro, particularmente no Nordeste, conjugados à pressão demográfica, são fatores decisivos do êxodo rural. O 'push rural' tem um corolário: o 'pull urbano', o mito do 'Sul Maravilha' amplamente divulgado pela mídia, que permitia tentar a sorte no mercado de trabalho e ter acesso mais fácil à educação e aos serviços de saúde”. (SACHS, Céline. **São Paulo: Políticas Públicas e Habitação Popular**. São Paulo: Edusp, 1999, p. 37).

nível regional, para situar-se na escala do País; por isso a partir daí uma urbanização cada vez mais envolvente e mais presente no território dá-se com o crescimento demográfico sustentado das cidades médias e maiores, incluídas, naturalmente, as capitais de estados.⁶⁹

Aliado à explosão demográfica, causada por esse processo de industrialização *lato* que ocorria no Brasil e conseqüente êxodo rural, e que provocou um acelerado crescimento das cidades, temos uma mudança na forma de funcionamento da economia nacional. Trata-se da passagem do capital concorrencial para o capitalismo monopolista. Enquanto o sistema capitalista predominou em seu aspecto concorrencial, as demandas sociais eram mais facilmente atendidas às expensas dos cofres municipais. Não raro, também havia participação da burguesia e do resto da sociedade. A demanda de capitais comuns pelas atividades econômicas era relativamente menor.

Diferentemente foi o que começou a ocorrer durante a transição do capitalismo competitivo para o capitalismo monopolista, até que esse se impôs por completo. Nas palavras de Santos,

O capital monopolista supõe, dentro e fora da cidade, a utilização de recursos maciços. De um lado, é preciso dotar as cidades de infraestruturas custosas, indispensáveis ao processo produtivo e à circulação interna dos agentes e dos produtos. De outro, para atingir o mercado nacional, é exigida uma rede de transportes que assegure a circulação externa. Esse processo é concomitante ao de centralização dos recursos públicos em mãos do governo federal que os utiliza em função de suas próprias opções.⁷⁰

Com efeito, foi esse o movimento desenvolvimentista e também a “ideologia do crescimento e do Brasil potência” que “justificaram e legitimaram o direcionamento do gasto público em benefício de grandes empresas cujo desempenho permitiria ao Brasil aumentar suas exportações”.⁷¹ Com isso, buscava-se uma inserção na nova ordem econômica mundial que se desenhava.

Essa virada econômica, com a passagem de um capitalismo concorrencial para um capitalismo monopolista, conduziu a guinada na organização interna das cidades brasileiras. Santos, ao abordar a organização das cidades e aquilo que definiu com a cidade caótica, traz as seguintes considerações:

⁶⁹ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo, HUCITEC, 1993, p. 27.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 102.

⁷¹ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo, HUCITEC, 1993, p. p. 103.

Com diferença de grau e de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. O seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem etc. São elementos de diferenciação, mas em todas elas problemas como os do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde, são genéricos e revelam enormes carências. Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. Mas essas chagas estão em toda parte. Isso era menos verdade na primeira metade deste século, mas a urbanização corporativa, isto é, empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, constitui um receptáculo das consequências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que estes são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais.⁷²

Com efeito, Santos aponta para essa nova ordem econômica como um fator determinante para a continuidade de um processo excludente de urbanização no Brasil. O capitalismo corporativo vai dar origem àquilo que o autor denomina de urbanização ou cidades corporativas.⁷³ Trata-se de “categorias espaciais relevantes desta época: tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infraestruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferização da população”.⁷⁴ Desenha-se, em razão das dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico de centro-periferia, nas palavras de Santos, a seguir:

As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios as cidades são grandes. O modelo rodoviário urbano é fator de crescimento disperso e do espraiamento da cidade. Havendo especulação, há criação mercantil da escassez e o problema do acesso à terra e à habitação se acentua. Mas o déficit de residências também leva à especulação e os dois juntos conduzem à periferização da população mais pobre e, de novo, ao aumento do tamanho urbano. As carências em serviços alimentam a especulação, pela valorização diferencial das diversas frações do território urbano. A organização dos transportes obedece a essa lógica e torna ainda mais pobres os que devem viver longe dos centros, não apenas porque devem pagar caro seus deslocamentos como porque os serviços e bens são mais dispendiosos nas periferias. E isso fortalece os centros em detrimento das periferias, num verdadeiro círculo vicioso.⁷⁵

⁷² Ibid., p. 95.

⁷³ “Se em um momento da história do país, antes de 1850, o capital estava sob a forma de renda capitalizada na pessoa do escravo e este modo de acumulação entrou em crise, novas estratégias foram sendo elaboradas eclodindo na transferência da riqueza para a propriedade fundiária sob um regime de trabalho livre (MARTINS, 1998)”. (RIBEIRO, Fabiana Valdoski. **A luta pelo espaço: da segurança da posse à política de regularização fundiária de interesse social em São Paulo**. 2012. 349 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 121).

⁷⁴ SANTOS, op. cit., p. 95.

⁷⁵ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo, HUCITEC, 1993, p. 96.

Nesse contexto socioeconômico, o processo de urbanização padece. As verbas públicas municipais, além de pouco expressivas, são destinadas prioritariamente às obras de infraestrutura destinadas a atender à ordem econômica reinante. Com isso, busca-se atrair indústrias e grandes corporações, de modo, inclusive, a aumentar a arrecadação municipal. Para Singer,

[...] a cidade capitalista não tem lugar para os pobres. A propriedade privada do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do espaço urbano. Mas o funcionamento normal da economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos. Antes, pelo contrário, este funcionamento tende a manter uma parte da força de trabalho em reserva, o que significa que uma parte correspondente da população não tem meios para pagar pelo direito de ocupar um pedaço do solo urbano. Esta parte da população acaba morando em lugares em que, por alguma razão, os direitos de propriedade privada não vigoram: áreas de propriedade pública, terrenos em inventário, glebas mantidas vazias com fins especulativos, etc..., formando as famosas invasões, favelas, mocambos, etc... Quando os direitos da propriedade privada se fazem valer de novo, os moradores das áreas em questão são despejados, dramatizando a contradição entre a marginalidade econômica e a organização capitalista do uso do solo.⁷⁶

Por outro lado, quando o dinheiro público é utilizado para fins sociais, termina por fomentar o crescimento das periferias e a própria especulação imobiliária. Tal circunstância também é percebida em programas de abrangência nacional. Citamos, como exemplo, o caso do Banco Nacional de Habitação (BNH), concebido com a finalidade de alçar moradia à população de menor renda, financiou empreendimentos em áreas de expansão urbana, visto o menor valor dos terrenos. Contudo, a construção de um conjunto residencial e a consecutiva dotação de infraestruturas valoriza os terrenos em derredor. Com isso, ocorre a criação de vazios urbanos entre o centro e a periferia. Os proprietários dos imóveis que circundam o local valem-se da especulação imobiliária, pois, junto ao empreendimento, chegam as infraestruturas e os serviços públicos que valorizam o local. Após, vem o comércio e outras atividades econômicas, sendo que, com o passar do tempo, vem a escassez de terrenos, derivadas do processo de urbanização e da própria especulação imobiliária.

Nesse aspecto, são relevantes as observações de Urbanovik:

Fato é que, ao longo de sua atuação, a política habitacional implementada por meio do BNH não priorizou o atendimento à parcela mais pobre da

⁷⁶ SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínio (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982, p. 33.

população, uma vez que além de uma política pautada principalmente no financiamento para aquisição de moradia, não previa a aplicação de subsídio para essa população, ou seja, mais uma vez foi negligenciado o enfrentamento direto à maior demanda habitacional. Como consequência inevitável, o que se observou foi o aumento da precariedade e irregularidade habitacional, e de forma mais acentuada nos centros urbanos brasileiros, além do déficit habitacional, seja qualitativo seja quantitativo, permanecer crescendo nesse grupo. Outra característica relevante desse modelo diz respeito ao incentivo, por meio de vultosos investimentos à construção civil e não à demanda, ou seja, uma política habitacional de caráter econômico, como alavanca para o desenvolvimento econômico nacional.⁷⁷

Como resultado, são produzidos novos vazios urbanos. Assim, aquela parcela de população que necessita de habitação, e que sequer tem acesso ao crédito do BNH, termina por se deslocar para mais longe, ampliando o processo de periferação e não somente ocupa espaços ambientalmente sensíveis ou sujeitos a inundações, alagamentos, deslizamentos, etc. Com efeito, diante de todos esses aspectos que modelaram a urbanização brasileira, pode-se afirmar que as cidades do século XXI, como resumido por Goldsmith, é uma cidade da miséria na qual a:

[...] maioria vive em pequenas casas em superpovoados subúrbios operários, em favelas situadas em encostas ou beiras de avenidas, em cortiços no centro da cidade, ou sobrevive pelas ruas. Enfrenta longas jornadas diárias de trabalho para receber pagamento escasso, em condições insalubres. Perde de duas a três horas por dia em transporte, com frequência em meio a um gigantesco, super poluído e lento emaranhado de carros, caminhões e ônibus que levam as pessoas de casa para o trabalho e do trabalho para casa.⁷⁸

Em síntese, podemos destacar os seguintes aspectos socioeconômicos do regime fundiário e do processo de urbanização brasileiro: a) ausência de um compromisso com o planejamento das cidades, característica verificada já no período colonial e que perpassou a história da urbanização brasileira; b) falta de representatividade da população perante o poder público municipal, relegando-se a

⁷⁷ BRANDIMILLER, Tatiana Urbanovik. **Programa de regularização fundiária sustentável de assentamentos irregulares de São Bernardo do Campo: avanços e desafios ao processo de regularização fundiária no âmbito da política habitacional municipal.** 2017. 135 f. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, p. 30.

⁷⁸ GOLDSMITH, William W. *Resisting the reality of race: land use, social justice and the metropolitan economy.* ENCONTRO INTERNACIONAL DEMOCRACIA, IGUALDADE E QUALIDADE DE VIDA. O desafio para as cidades do século XXI. Porto Alegre, SCPRS/UFRGS/IPPUR/FAUUSP/Planners Network, 1999. In: RIBEIRO, Fabiana Valdoski. **A luta pelo espaço: da segurança da posse à política de regularização fundiária de interesse social em São Paulo.** 2012. 349 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 122.

construção da cidade ao poder decisório de poucos; c) limitações orçamentárias dos municípios, impedindo a realização de projetos significativos de urbanização; d) regime de apropriação dos imóveis urbanos, obstando o acesso à população com menor poder aquisitivo; e) segregação urbana, forjada por uma grande desigualdade social e fomentada por políticas públicas e pelo processo de especulação imobiliária; f) e influência do capitalismo monopolista, com grande consumo de investimentos públicos e conseqüente falta de investimento na cidade alijada da economia formal.

Como visto, as circunstâncias acima relacionadas foram características decisivas na forma de organização das cidades brasileiras e, mais do que isso, com os devidos temperamentos, revelam-se como problemáticas atuais, que precisam ser enfrentadas no âmbito de procedimentos de regularização fundiária que busquem ser realmente efetivos.

3 DIREITO URBANÍSTICO E DIREITO AMBIENTAL: UMA RELAÇÃO DE COMPLEMENTARIEDADE E INTERDEPENDÊNCIA

A CF/1988 inovou em diversos aspectos. Dentre eles, temos a inserção no âmbito da normatização constitucional de um capítulo versando sobre a política urbana e outro sobre o meio ambiente. Com isso, o rumo de tais disciplinas jurídicas passou a ser orientado por normas constitucionais, ao contrário do que se verificava nas cartas políticas anteriores, onde apenas ocorria uma divisão das competências legislativas e do domínio dos recursos naturais.

Nessa ambiência, o objetivo do presente capítulo é analisar a estrutura normativa do Direito Urbanístico brasileiro e as repercussões que a previsão constitucional de uma política urbana e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado produziram na mesma. Além disso, buscar-se-á demonstrar a relação de complementariedade e interdependência existente entre o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental, bem como o papel de ambos na construção de um estado socioambiental de direito.

A relevância dos temas para o presente estudo reside no fato de que não há uma efetiva política urbana sem a tutela ambiental. Da mesma forma, a tutela do meio ambiente passa necessariamente pelo planejamento e ordenação das cidades. Por fim, a compreensão e a aplicação conjunta do Direito Urbanístico e o do Direito Ambiental são indispensáveis para que os procedimentos de regularização fundiária possam exercer seu máximo potencial transformador das cidades.

Assim, para que se possa utilizar a Lei nº 13.465/2017 como um efetivo instrumento de tutela socioambiental, faz-se imprescindível compreender como foram estruturados o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental no Brasil, mormente sobre a égide da CF/1998. Com isso, ficará mais claro quais são os objetivos e metas que a legislação deve perseguir para que possa concretizar em seus propósitos.

3.1 ESTRUTURA NORMATIVA DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO

O Direito Urbanístico brasileiro pode ter sua estrutura normativa dividida em dois grandes momentos. O primeiro foi aquele que precedeu o texto constitucional de 1988. O segundo, por conseguinte, é o presenciado atualmente, marcado pela inserção de um capítulo versando sobre a Política Urbana na própria Carta Política

vigente. Nesse sentido, Silva afirma que o Direito Urbanístico é uma disciplina que precede a constitucionalização da política urbana, em que pese possa ser considerada um novo ramo do Direito e em franca evolução.⁷⁹

Essa divisão do Direito Urbanístico é relevante porque até a CF/1969, inclusive, os textos constitucionais apenas previam como atribuição da União estabelecer um plano nacional de viação férrea e de estradas de rodagem. Outrossim, relegavam aos municípios a competência para tratar de tudo aquilo que dissesse respeito ao seu especial interesse. E nessa última é que se compreendia a função urbanística local.⁸⁰ Assim, a inserção, no âmbito constitucional, de uma política urbana, com princípios, objetivos e instrumentos, é um marco divisório na história da disciplina.

As primeiras normas relacionadas à disciplina urbana surgiram ainda no Brasil colônia. Inicialmente, as regras eram gerais e simples, tratando apenas de matérias como arruamento e o alinhamento das construções. Também podemos destacar a existência de normas gerais sobre a estética das cidades, as relações de vizinhança e sobre o direito de construir. Esses foram os temas que permearam, na essência, as Ordenações do Reino e as Ordenações Filipinas.⁸¹

A Constituição do Império não dispôs a respeito do Direito Urbanístico, mas previu a existência de Câmaras em cada cidade e vila, de modo que a elas acabou sendo relegada a competência para tratar sobre os bens e obras do município, as servidões, os espaços públicos e outros temas congêneres.⁸² Posteriormente, um Ato Adicional à Constituição do Império criou as Assembleias Legislativas e conferiu-lhes competência para tratar de assuntos de interesse urbanístico, sem alterar, contudo, a essência da estrutura normativa até então existente.⁸³

A despeito da existência de normas regulamentando alguns aspectos urbanos desde o Brasil colônia, Silva ensina que, à semelhança da generalidade de outros países, uma estruturação mais efetiva de normas jurídicas urbanísticas ocorreu através de leis que versavam sobre a possibilidade de desapropriações. Conforme o referido autor:

A primeira foi promulgada em 9.9.1826, e autorizava a desapropriação por utilidade pública para a execução de obras de comodidade geral e decoração

⁷⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 36.

⁸⁰ Ibid., p. 55.

⁸¹ Ibid., p. 51.

⁸² Ibid., p. 53.

⁸³ Ibid., p. 51.

pública. Sobreveio depois a Lei 57, de 16.3.1836, regulando a desapropriação por utilidade municipal ou provincial para a abertura ou melhoramento de estradas, canais, portos, aguadas, construções de pontes, ranchos ou servidões e comodidades necessárias ao uso destes objetos, bem como abertura ou melhoramento de ruas, praças, decorações, monumentos, aquedutos, fontes e logradouros públicos. Logo, em 12.7.1845, nova lei de desapropriações por utilidade pública geral ou do Município da Corte foi promulgada, possibilitando a fundação de povoações, abertura, alargamento ou prolongamento de estradas, ruas, praças e canais; a construção de pontes, fontes, aquedutos, portos, diques, cais e qualquer estabelecimento destinado à comodidade ou servidão pública; construção ou obras destinadas a decoração ou salubridade pública.⁸⁴

Passado o período imperial, a primeira Constituição da República não trouxe nenhuma contribuição relevante para o Direito Urbanístico, sendo que apenas previu a possibilidade de desapropriação por utilidade pública. Com isso, o alcance do texto constitucional se resumiu à validação das legislações sobre desapropriações até então vigentes.⁸⁵ Nenhuma alteração relevante se verificou até a CF/1969. Como visto acima, tal Carta Política apenas fixou a competência da União para estabelecer um plano nacional de viação férrea e de estradas de rodagem. Outrossim, relegou aos municípios a competência para tratar de tudo aquilo que dissesse respeito ao seu especial interesse.

Com efeito, até o presente momento, verificamos que a estrutura normativa do Direito Urbanístico brasileiro estava fundada nas legislações que tratavam das hipóteses de desapropriação por interesse público. Já no universo municipal, existiam apenas os códigos de posturas, que regiam a organização dos espaços e a arquitetura dos principais prédios públicos.⁸⁶

Rech e Rech chamam atenção para o fato de que os municípios não legislaram efetivamente sobre o Direito Urbanístico, lacuna que ligam também ao fato de as próprias universidades não dedicarem espaço a tal disciplina nos seus cursos de Direito.⁸⁷ Assim, a despeito da competência para tratar dos assuntos locais, no geral, os municípios não foram ativos na criação de normas de direito urbanístico nem de uma política urbana efetiva, ainda que de caráter local.

Com efeito, a primeira tentativa de se implantar uma política urbana no Brasil ocorreu em 1964, através da Lei nº 4.380, que criou o BNH, as Sociedades de Crédito

⁸⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 54.

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, Direito Urbanístico e Ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016, p. 139.

⁸⁷ Idem.

Imobiliário e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.⁸⁸ Nessa lei, foram previstas normas gerais de urbanismo com a intenção de racionalizar a expansão das áreas urbanas brasileiras.⁸⁹

Todavia, o foco central do programa foi criar um sistema apto a financiar a construção de moradias em grande escala, com a finalidade de combater o déficit habitacional brasileiro. Além disso, buscava-se desenvolver a indústria da construção civil, gerar empregos e diminuir as ocupações irregulares representadas pelas favelas.⁹⁰

Nesse ponto, é importante fixar a diferença entre uma política habitacional e uma urbana. Com efeito, uma política habitacional pode ou não trazer, em seu bojo, uma política urbana e vice-versa. Todavia, a política habitacional tem por objetivo primordial fomentar o aumento do número de moradias. Já a política urbana tem como cerne a melhoria de questões urbanas propriamente ditas, buscando desenvolver a cidade como um todo e melhorar a qualidade de vida de seus habitantes.

Em 1986, houve a extinção do BNH, fato que culminou na desarticulação da estrutura institucional anterior. Com isso, findou a primeira grande tentativa de se estabelecer uma política urbana em nível nacional. Nos anos seguintes, em que pese outros programas tenham sido criados com a intenção de promover a construção, aquisição e reforma de moradias, nenhum deles teve envergadura para consolidar uma efetiva política habitacional e urbana a nível federal.⁹¹

A despeito de ausência de políticas de desenvolvimento urbano efetivas, fato que perdurou até meados de 2001, no que toca ao Direito Urbanístico propriamente dito, duas leis merecem destaque, por constituírem marcos históricos. Trata-se do Decreto-Lei nº 58, de 1937, que dispôs sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações, e a Lei nº 6.766, de 1979, que, revogando em parte o

⁸⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 55.

⁸⁹ Ibid., p. 56.

⁹⁰ NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização fundiária urbana de interesse social no Direito brasileiro**. 2013. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 50-51.

⁹¹ Conforme Gouveia, o governo lançou “outros programas para sanar o déficit habitacional e reforçar a necessidade de atingir a população de baixa renda. Foram eles: (i) II Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), que atingiu a marca de 100.000 (cem mil) moradias na década de 1980; (ii) Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), destinado a melhorar as condições de saneamento e infraestrutura básica; (iii) Programa de Financiamento de Material de Construção, tendo como objetivo estimular a autoconstrução como alternativa; e (iv) Programa de Erradicação de Sub-habitações, o único programa voltado a melhorar as condições das habitações, sem que isso envolvesse a realocação da população em outra área da cidade”. (Ibid., p. 52).

referido decreto, tratou sobre o parcelamento do solo urbano e outros assuntos correlatos.

O Decreto-Lei nº 58, de 1937, em que pese disciplinar os contratos de compra e venda de lotes para pagamento em prestações, foi tímido ao regulamentar a questão urbanística. Em síntese, apenas previu a necessidade do loteador depositar no cartório de registro de imóveis o plano de loteamento, no qual deveria constar o plano de desenvolvimento urbano e a planta do imóvel com todos os requisitos técnicos e legais, inclusive a nomenclatura das vias de comunicação e dos espaços livres, as construções, as benfeitorias e as vias públicas de comunicação.⁹² Tal depósito deveria ocorrer antes do início das vendas, embora não fosse prevista qualquer penalidade para seu descumprimento.

O grande objetivo do Decreto-Lei nº 58 foi resguardar os promitentes compradores dos lotes urbanos vendidos para pagamento em prestações. Na época, o Código Civil de 1916 permitia o direito de arrependimento, de modo que, realizada a promessa de compra e venda, não havia garantia do recebimento da escritura definitiva do imóvel. Tal insegurança era fomentada pela alta valorização dos lotes e pelo processo de especulação imobiliária. Muitas vezes, era mais lucrativo aos loteadores devolver todo o valor pago pela promessa, acrescido dos encargos contratuais, a dar cumprimento ao contrato preliminar anteriormente firmado. Isso, porque, no tempo transcorrido até o pagamento de todas as prestações, os lotes multiplicavam seu valor de mercado, sendo mais lucrativo realizar uma nova venda para outrem.

Por sua vez, a Lei nº 6.766, de 1979, é considerada um marco relevante para o Direito Urbanístico nacional, porque tratou especificamente dos requisitos urbanísticos para a elaboração dos loteamentos. É importante dizer que até a edição da lei, percebia-se a cidade como um “aglomerado de lotes privados e alguns espaços públicos, cujas restrições ao pleno exercício do direito de propriedade advinham de limitações administrativas, principalmente em função das relações de vizinhança”.⁹³ A lei de parcelamento do solo veio para reconhecer a necessidade de o Poder Público

⁹² BRASIL. **Decreto-Lei nº 58 de 10 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del058.htm. Acesso em: 26 jan. 2021.

⁹³ FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico: entre a "cidade legal" e a "cidade ilegal". In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1988, p. 6.

realizar um planejamento efetivo do processo de expansão da cidade, fixando requisitos mínimos a serem observados em sua urbanização.

Com efeito, até os dias atuais o parcelamento do solo urbano é disciplinado pela Lei nº 6.766/1979, a qual dispõe que tal procedimento observará as suas disposições e as legislações estaduais e municipais pertinentes. A legislação divide o fracionamento do solo em duas espécies, quais sejam, o loteamento e o desmembramento, ambas exigindo prévia aprovação municipal para que possam ser realizadas.

Segundo a legislação, o desmembramento é a subdivisão de uma gleba em lotes destinados à edificação. Todavia, tal divisão deve aproveitar o sistema viário existente e não pode implicar na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes. Já o loteamento é a subdivisão da gleba em lotes para edificação com a abertura de novas vias de circulação e de logradouros públicos ou com prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

Percebe-se, assim, que enquanto o desmembramento é um procedimento mais simples, destinado à divisão de glebas já integrantes da cidade formal, temos, no loteamento, um processo mais complexo, diretamente relacionado ao projeto de expansão urbana.

Com efeito, a Lei nº 6.766 traz um capítulo específico sobre os requisitos urbanísticos mínimos necessários ao loteamento, prevendo: a) a necessidade de áreas destinadas a sistemas de circulação, à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como a espaços livres de uso público, proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona respectiva; b) lotes com área mínima de 125m² e frente mínima de 5m; c) vias de loteamento articuladas com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmônicas com a topografia local; e d) reserva de faixas não edificáveis ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos.⁹⁴

Afora tais requisitos, em suas disposições gerais, a legislação vedou, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas, o parcelamento do solo em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações. Também não permitiu a

⁹⁴ BRASIL. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

ocupação de solo que tenha sido aterrado com material nocivo à saúde pública, sem que fosse previamente saneado. Ademais, restou proibido o loteamento de áreas com declividade igual ou superior a 30%, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes. Por fim, vedou a ocupação onde as condições geológicas não aconselham a edificação e em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.⁹⁵

Nesse contexto, o fato é que, a despeito do inegável avanço promovido pela Lei nº 6766/1979, grande parte da produção dos loteamentos periféricos às cidades passou para a ilegalidade ou irregularidade. Nesse sentido, Maricato afirma que a Lei nº 6.766/1979,

[...] ao estabelecer regras para todos os loteamentos, não apenas àqueles que seriam pagos em prestações, vinculando loteamentos à implementação de infraestrutura urbana, delimitando os tamanhos dos lotes, prevendo o registro e a aprovação de projetos de loteamento e desmembramento, acabava por colocar na ilegalidade todo o restante das produções que atendiam à população de baixa renda e não necessariamente seguiam os parâmetros recém-definidos.⁹⁶

Não sem razão, portanto, que a lei de parcelamento do solo urbano passou por alterações, como a promovida pela Lei nº 9.785/1999, a qual teve por objetivo facilitar a aprovação de parcelamentos populares ou habitações de interesse social, bem como regularizar loteamentos e desmembramentos não autorizados ou executados em desacordo com o ato de licença. Temos aqui, em que pese sem a denominação específica, uma primeira previsão legal de regularização fundiária urbana.⁹⁷

Percebe-se, assim, que a lei de parcelamento do solo urbano representa um marco muito importante no Direito Urbanístico nacional. Todavia, se por um lado representou um avanço na disciplina do Direito Urbanístico, porque trouxe requisitos mínimos para guiar o processo de urbanização, por outro, foi a norma responsável por excluir do abrigo de Direito todas as formas de moradia que a ela não atendiam. A partir de então, cresceu em importância a necessidade de políticas e normas de

⁹⁵ BRASIL. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

⁹⁶ MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 47.

⁹⁷ NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização fundiária urbana de interesse social no direito brasileiro**. 2013. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 29.

regularização fundiária, para que se tornasse possível buscar a correção das distorções surgidas na urbanização brasileira e relegadas à ilegalidade.

Portanto, essa análise, ainda que breve, dos aspectos essenciais da Lei nº 6.766 de 1979 é fundamental ao tema da presente Dissertação, pois tal legislação está diretamente relacionada à definição de parte das ilegalidades e irregularidades que objetivam ser sanadas pelo processo de regularização fundiária.

Todavia, a regularização fundiária é um procedimento muito mais amplo do que a mera legalização formal dos núcleos urbanos ilegais, uma vez que ela também abarca aspectos sociais, urbanísticos e ambientais, razão pela qual se faz necessário estudar os princípios e normas constitucionais que servem de fundamento a tal procedimento. Isso, porque a regularização fundiária faz parte algo maior, que é a política urbana, a qual, a partir de 1988, passou a ter previsão constitucional.

3.2 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA E O SURGIMENTO DO ESTATUTO DA CIDADE

A CF/1988 destinou diversos dispositivos ao tratamento da matéria urbanística, inovando em relação aos textos constitucionais pretéritos. Diretrizes para o desenvolvimento urbano, planos urbanísticos e função urbanística da propriedade foram temas que passaram a ter disciplina constitucional.⁹⁸ Tal fato revela a preocupação do constituinte com o Direito Urbanístico e a importância do desenvolvimento das cidades brasileiras.

Inicialmente é preciso dizer que, à semelhança dos textos constitucionais anteriores, a Carta Política de 1988 também realizou uma distribuição de competências urbanísticas entre os entes federados. Todavia, diferentemente das constituições anteriores, foi mais específica ao realizar tal tarefa.

A competência para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, bem como para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos foi atribuída à União, conforme art. 21, incisos IX e XX da CF. Trata-se de competência exclusiva, que apenas poderá ser exercida por ela, ou seja, sem possibilidade de delegação.⁹⁹

⁹⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 56.

⁹⁹ NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 9. ed. Rio de Janeiro: Método, 2014, p. 63.

Por outro lado, em seu art. 24, inciso I, a CF atribuiu à União a competência para legislar sobre Direito Urbanístico. Temos, no ponto, competência concorrente, de modo que pode ser exercida também pelos Estados e pelo Distrito Federal (DF). Com efeito, no âmbito da competência corrente, caberá à União estabelecer normas gerais. Aos Estados e ao DF cabe a tarefa de suplementar a legislação federal, podendo, ainda, exercer a competência legislativa plena para atender a suas peculiaridades, caso inexista lei federal que verse sobre normas gerais.

Aos Estados, foi atribuída a competência para instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º da CF. Tal instituição será em relação aos agrupamentos de municípios limítrofes e com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Por fim, conforme preceituado pela CF, em seu art. 30 e respectivos incisos, aos Municípios restou a competência para legislar acerca de assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Além disso, a eles coube a promoção do adequado ordenamento territorial, do parcelamento e ocupação do solo urbano e da proteção do patrimônio histórico cultural local. Outrossim, ficou a cargo dos mesmos a execução da política de desenvolvimento urbano e a elaboração dos respectivos planos diretores.¹⁰⁰

Todavia, a par dessa sistematização de competências, como grande destaque da nova Carta Política, tem-se o fato de que, pela primeira vez na história nacional, houve a previsão de uma política urbana no seio constitucional.¹⁰¹ Em que pese não se constate uma ampla normatização, tem-se que, em seu Título VII, Capítulo II, a CF/1988 destinou dois artigos para disciplinar a Política Urbana, trazendo princípios, normas e instrumentos para orientar e executar a urbanização nacional.

A análise do “caput” do art. 182 da CF/1988 demonstra a fixação por parte do constituinte de duas obrigações essenciais ao desenvolvimento urbano. A primeira é destinada à União, a quem foi atribuída a tarefa de estabelecer diretrizes gerais sobre a política urbana nacional por meio de lei infraconstitucional. A segunda é destinada aos municípios, a quem cabe executar a política de desenvolvimento urbano visando

¹⁰⁰ SALEME, Edson Ricardo. Parâmetros sobre a função social da cidade. **Anais** do XIV Congresso Nacional do Conpedi. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/141.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2021.

¹⁰¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 816.

o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes.

Por outro lado, em seus parágrafos e incisos, o art. 182 dispôs sobre os instrumentos a serem utilizados para tal desiderato, como o plano diretor, a desapropriação de imóveis urbanos, o parcelamento ou a edificação compulsória e o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo. Não bastasse isso, vinculou a função social da propriedade ao atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Já o art. 183 do texto constitucional instituiu uma nova modalidade de usucapião no direito pátrio. Trata-se da usucapião especial urbana, hipótese de aquisição originária da propriedade mediante o exercício da posse em um diminuto espaço de tempo, instituto esse diretamente relacionado ao cumprimento da função social da propriedade urbana.

Nesse contexto, verifica-se uma alteração relevante no tratamento do Direito Urbanístico brasileiro. Isso, porque, até a CF/1969, apenas foi prevista a competência da União para estabelecer um plano nacional de viação férrea e de estradas de rodagem e a competência dos municípios para tratar de tudo aquilo que dissesse respeito ao seu especial interesse, aqui compreendida a função urbanística local.¹⁰² Portanto, se antes eram apenas divididas as competências entre os entes federativos, hoje temos a unificação do Direito Urbanístico sob a égide de uma normatização constitucional, com princípios, normas e instrumentos jurídicos para sua persecução.

A despeito dessa relevante iniciativa constitucional, a regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição Política, com o estabelecimento das diretrizes gerais da política urbana, apenas ocorreu através da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. O Estatuto da Cidade, como ficou denominada, é um grande marco legal do Direito Urbanístico brasileiro, sendo fruto de anos de luta pelo direito às cidades.¹⁰³

¹⁰² SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 55.

¹⁰³ Betânia de Moraes Alfonsin afirma: A responsabilidade definida na Constituição e a afirmação do direito à cidade conduziram à consolidação de um novo ramo do direito público: o direito urbanístico. Esse sistema é composto por um conjunto próprio de regras e princípios que reconhecem e juridicizam o direito das pessoas que habitam as cidades – amparando o direito de viver dignamente⁵². Assim, após a promulgação do texto constitucional, foi sancionada a Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que se transformou no eixo para a regulamentação do capítulo Da Política Urbana e na base mestra do ordenamento urbanístico brasileiro. ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. As manifestações de junho de 2013, o processo de construção dos direitos de cidadania no Brasil e o direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 1, p. 71-90, p. 85, fev. 2015. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15200>. Acesso em: 11 abr. 2021.

O Estatuto da Cidade estabeleceu normas de ordem pública e de interesse social, com a finalidade de regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos. Além disso, impôs o uso da propriedade urbana com o objetivo de buscar o equilíbrio ambiental e – atendendo à determinação constitucional – fixou uma série de diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. A análise de tais diretrizes deixa claro o papel do Direito Urbanístico na busca pela implementação de direitos sociais e por um meio ambiente ecologicamente equilibrado, temas que serão tratados no decorrer deste estudo.¹⁰⁴

Por outro lado, além das diretrizes gerais, o Estatuto da Cidade trouxe uma ampla gama de instrumentos para a concretização da política urbana. Dentre eles, previu a elaboração de planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, assim como o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.¹⁰⁵

Em relação aos municípios, o Estatuto da Cidade estabeleceu o planejamento municipal, em especial mediante a elaboração do plano diretor, a disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo e a adoção de zoneamento ambiental. Além desses planejamentos de caráter eminentemente urbanísticos, trouxe o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamento anual, a gestão orçamentária participativa, os planos, programas e projetos setoriais e os planos de desenvolvimento econômico e social.¹⁰⁶

A par dos planejamentos, o Estatuto da Cidade trouxe instrumentos que agrupou em categorias denominadas institutos tributários e financeiros e institutos jurídicos e políticos. Dentre os institutos tributários e financeiros, previu a utilização do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), a contribuição de melhoria e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros.¹⁰⁷

Já dentre os institutos jurídicos e políticos, previu a desapropriação, servidão administrativa, limitações administrativas, tombamento de imóveis ou de mobiliário

¹⁰⁴ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 28 jan. 2021.

¹⁰⁵ Idem.

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Idem.

urbano, instituição de unidades de conservação, instituição de zonas especiais de interesse social, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, regularização fundiária, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos e referendo popular e plebiscito.¹⁰⁸

Não bastasse isso, a legislação também tratou do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), com a finalidade de avaliar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou da atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, considerando aspectos tanto de adensamento populacional quanto da paisagem urbana e do patrimônio natural e cultural. Por fim, deixou claro que a elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental, exigido nos termos da legislação ambiental.¹⁰⁹

Como se pode perceber, o Estatuto das Cidades foi uma revolução para o Direito Urbanístico brasileiro, já que previu uma infinidade de diretrizes e instrumentos para fins de persecução da política urbana. Além disso, trouxe de forma expressa a regularização fundiária como um instituto jurídico e político a ser utilizado para a persecução dos seus fins.¹¹⁰

Com efeito, a partir da edição da Lei nº 10.257 de 2001, abriu-se um novo leque de possibilidades para o enfrentamento da questão urbanística brasileira. Outrossim, é possível afirmar que se encerrou um ciclo de estruturação normativa do próprio Direito Urbanístico, agora aparelhada por princípios, diretrizes e instrumentos constitucionais devidamente regulamentados, interpretados, delimitados e ampliados pelo legislador ordinário.

¹⁰⁸ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 28 jan. 2021.

¹⁰⁹ Idem.

¹¹⁰ No referido diploma, a regularização fundiária é tratada como diretriz geral (artigo 2º, XIV) e instrumento jurídico de política urbana, não só de forma autônoma (artigo 4º, V, "q"), mas também como um dos fundamentos para o direito de preempção (artigo 26, I) e a transferência do direito de construir (artigo 35, III), surgindo, ainda, como parte integrante das operações urbanas consorciadas (artigo 32, §2º, II). LEITE, Rita de Cassia Curvo. Regularização fundiária urbana (fases administrativas): efetivo direito à moradia digna nos centros urbanos? **Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito**, v. 2, n. 1, p. 211, 2020. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/fid/article/download/208/pdf_1. Acesso em: 2 fev. 2021.

3.3 DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: UM ENFOQUE URBANÍSTICO

A CF/1988, também conhecida como Constituição Cidadã, faz jus ao seu predicado, uma vez que foram inúmeras as conquistas alcançadas na positivação de direitos fundamentais. Conforme dispõe seu art. 225, “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”.¹¹¹ Aqui temos, nesse dispositivo, a constitucionalização da tutela ambiental, uma grande inovação da Carta Política de 1988.¹¹²

A partir de tal previsão constitucional, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado passou a ser reconhecido como um verdadeiro direito fundamental. Mais especificamente, um direito fundamental de terceira dimensão e transgeracional.¹¹³

Sem pretensão de esgotar o tema, pois não constitui o cerne da presente discussão, os direitos fundamentais costumam ser classificados em gerações ou, como preferem alguns autores, dimensões, já que entre elas não há uma relação de sucessão, mas de complementariedade.¹¹⁴ Conforme leciona Bobbio, “os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual”.¹¹⁵

Os direitos de primeira e segunda geração podem ser vinculados ao ideário básico da Revolução Francesa, notadamente à liberdade e à igualdade. Assim, é correto dizer que a primeira dimensão está ligada a prestações negativas, ou seja, ao direito de o indivíduo ocupar um espaço livre de ingerência estatal (direitos de defesa). Por outro lado, a segunda geração reclama prestações estatais positivas, no sentido

¹¹¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 8 jan. 2021.

¹¹² “As Constituições Brasileiras anteriores à de 1988 nada traziam especificamente sobre a proteção do meio ambiente natural. Das mais recentes, desde 1946, apenas se extraía orientação protecionista do preceito sobre a proteção da saúde e sobre a competência da União para legislar sobre água, florestas, caça e pesca, que possibilitam a elaboração de leis protetoras como o Código Florestal e os Códigos de Saúde Pública, de Água e de Pesca”. SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 46.

¹¹³ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 259.

¹¹⁴ NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**, volume único. 9. ed. Rio de Janeiro: Método, 2014, p. 384.

¹¹⁵ BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2014, p. 9.

de garantir aos cidadãos condições dignas de vida, propiciando maior igualdade material (direito a prestações).¹¹⁶

Por fim, os direitos fundamentais de terceira dimensão são aqueles relacionados ao ideal de solidariedade ou fraternidade. Manifestam-se através da tutela da coletividade e não dos indivíduos singularmente considerados. Dentre outros, destacam-se os direitos políticos, a defesa do consumidor, o direito de comunicação e aqueles relacionados ao patrimônio comum da humanidade.¹¹⁷

É importante ressaltar que, além de reconhecer o meio ambiente como direito fundamental, a Constituição também impôs a sua proteção como dever fundamental do Estado e da sociedade. Para reforçar essa obrigação, previu uma série de instrumentos e determinou condutas de preservação.¹¹⁸

Como visto no subcapítulo anterior, no art. 182 da Lei Maior, encontra-se, pela primeira vez na história brasileira, a previsão de uma política urbana no seio constitucional. Essa norma determina a adoção de uma política nacional de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

À primeira vista, a análise fria dos art. 182 e 225 da CF sugere a completa ausência de interconexão entre eles. Todavia, como adverte Silva,¹¹⁹ “é especialmente no meio ambiente urbano que por primeiro repercute a degradação ambiental”, já que todas as formas de poluição produzidas nas cidades terminam por agredir o meio ambiente, muitas vezes, sem qualquer fronteira física ou geográfica. Com isso, percebe-se que as referidas previsões constitucionais são interdependentes, pois apenas haverá qualidade de vida e bem-estar nas cidades com a preservação ambiental. Outrossim, apenas haverá preservação ambiental com a implementação de uma séria política de desenvolvimento urbano.

¹¹⁶ VICENTE, Paulo; MARCELO, Alexandrino. **Direito Constitucional descomplicado**. 14. ed. Rio de Janeiro: Método, 2015, p. 102.

¹¹⁷ “Ao lado dos direitos sociais, que foram chamados de direitos de segunda geração, emergiram hoje os chamados direitos de terceira geração, que constituem uma categoria, para dizer a verdade, ainda excessivamente heterogênea e vaga, o que nos impede de compreender do que efetivamente se trata. O mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído”. (BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2014, p. 9).

¹¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 847.

¹¹⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 6. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 220.

Não sem razão, portanto, “todos os projetos de lei apresentados ao Congresso Nacional instituindo a política de desenvolvimento urbano nortearam-se pelos rumos da proteção ambiental”,¹²⁰ sendo que “a ordenação dos espaços urbanos constitui [...] um mecanismo dos mais importantes para a Política do Meio Ambiente”.¹²¹ Nesse sentido, Fiorillo ensina que:

[...] na chamada execução da política urbana, torna-se verdadeiro afirmar que o meio ambiente artificial passa a receber uma tutela mediata (revelada pelo art. 225 da Constituição Federal, em que encontramos a proteção geral ao meio ambiente enquanto tutela da vida em todas as suas formas, centrada na dignidade da pessoa humana) e uma tutela imediata (que passa a receber tratamento jurídico aprofundado em decorrência da regulamentação dos arts. 182 e 183), relacionando-se diretamente às cidades. É, portanto, impossível desvincular da execução da política urbana o conceito de direito à sadia qualidade de vida, assim como o direito à satisfação dos valores da dignidade da pessoa humana e da própria vida.¹²²

Portanto, indissociáveis as tutelas constitucionais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao desenvolvimento urbano, podemos afirmar que, com a “Constituição Federal de 1988 a cidade passou a ter natureza jurídica ambiental, passando a ser regulamentada pela estrutura jurídica do bem ambiental”.¹²³

Com efeito, o art. 225 da CF/1988, ao assegurar o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado como fator essencial à qualidade de vida das presentes e futuras gerações, não se destinou apenas à fauna e a flora nacional, mas ao meio ambiente artificialmente criado, ou seja, às cidades. Em outras palavras, o conceito de meio ambiente deve ser entendido de forma ampla, a fim de abarcar outros aspectos relevantes para a saúde e o bem-estar humano, como as aglomerações urbanas e suas edificações.

O homem é a própria natureza, e o local em que habita também. Nesse sentido, Rech e Rech afirmam que “a violação da natureza é, de certa forma ou outra, um ato de violação e degradação humana”.¹²⁴ Nesse contexto, qualquer política de regularização fundiária que busque ser efetiva vai enfrentar necessariamente os aspectos urbanísticos e ambientais das ocupações ilegais, pois não há como dissociá-

¹²⁰ Idem.

¹²¹ Ibid., p. 221.

¹²² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 540.

¹²³ Ibid., p. 537.

¹²⁴ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, Direito Urbanístico e Ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016, p. 52.

los. “A forma da ocupação humana nas nossas cidades é, sem dúvida, a causa primeira da degradação ambiental”.¹²⁵

É preciso ter a consciência de que o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico, embora sejam disciplinas jurídicas autônomas, tem uma finalidade única, que é a de garantir a qualidade de vida e o bem-estar humano. Deve-se quebrar a tensão permanente que o Direito Ambiental parece manter com a vida humana e suas necessidades, como se fosse um empecilho e não a solução. De acordo com Rech e Rech,

A postura ambientalista radical, que tudo quer preservar e que aos homens cabe apenas subir nas árvores para colher os frutos, não é o caminho da sustentabilidade e tampouco da garantia da dignidade humana. A preservação pura e simples de tudo acabaria expulsando o próprio homem do Planeta, pois o homem é o único que efetivamente devasta a mata nativa para morar e plantar outras culturas de sobrevivência.¹²⁶

É importante compreender que, no meio urbano, o foco central não pode ser apenas a adoção de condutas de preservação dos recursos naturais. A partir do momento em que concebemos a cidade como um bem ambiental, precisamos buscar condutas de integração. O grande desafio não está em preservar a natureza, mas em integrar essas duas dimensões do meio ambiente, ou seja, possibilitar que o natural e o artificial caminhem em uma mesma direção.

Com efeito, a relação de complementaridade de interdependência existente entre o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico deverá ser a força motriz dos processos de regularização fundiária, que deverão ser pensados e efetivados como um instrumento transformador da realidade social.

3.4 DIREITO, MEIO AMBIENTE E URBANIZAÇÃO: AS INSURGÊNCIAS DO ESTADO SOCIOAMBIENTAL

Conviver em sociedade é viver em constante conflito e tensão. Durante toda a história, o poder posto sempre enfrentou resistências. Graças a elas e às ciências, notadamente as humanas, a escravidão, a tortura e tantas outras atrocidades ficaram para trás, em que pese muitas tenham assumido formas veladas. Se outrora o Estado

¹²⁵ Ibid., p. 59.

¹²⁶ RECH, Adir Ubaldio; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente: pressuposto para cidades inteligentes**. Caxias do Sul: EDUCS, 2019, p. 45.

serviu aos interesses de poucos, promovendo atrocidades em nome de tais interesses, hoje, serve a todos, e preza pelo bem comum. A finalidade, ao menos, é essa. Nas palavras de Calgaro, Cichelero e Weber,

A superveniência do século XX trouxe consigo a concepção dos direitos fundamentais de primeira a terceira geração, introduzidos paulatinamente nos ordenamentos constitucionais. Hoje os direitos sociais que marcam um encerramento da primeira fase do movimento constitucional, já estão identificados e fixados doutrinária e jurisprudencialmente, inclusive dentro um conceito de mínimo existencial.¹²⁷

A luta por direitos é perene em nossa história, e suas conquistas também. O trabalho de Kant exerceu importante papel na própria concepção do homem enquanto sujeito de direitos. Segundo ele, o ser humano deve ser considerado um fim em si mesmo e não tratado como um simples objeto.¹²⁸ Foi a partir dessa compreensão de ser humano como um fim em si mesmo e que se manifesta através da sua autonomia, liberdade, racionalidade e autodeterminação, que se construiu todo o arcabouço constitucional moderno, sob o que se denominou princípio da dignidade da pessoa humana.¹²⁹

Esse conceito de dignidade da pessoa humana, portanto, contribuiu para a superação das diversas atrocidades cometidas pelos homens aos homens. Grande parte da história humana teve seus rumos alterados pela compreensão do homem como um fim em si mesmo, principalmente através do desenvolvimento da teoria dos direitos fundamentais, que foi uma conquista paulatina e que foi agregando valores e objetivos, a depender das reivindicações do homem. Nas palavras de Steinmetz, “aos direitos de primeira geração somaram-se os de segunda e de terceira, no desenrolar de um devenir histórico marcado por carências, necessidades, demandas, lutas e resistências”.¹³⁰

¹²⁷ CICHELERO, Cesar Augusto; WEBER, Thadeu; CALGARO, Cleide. Mínimo existencial: entre a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e o estado socioambiental. *In*: RUSCHEINSKY, Aloisio; CALGARO, Cleide; WEBER, Thadeu (Orgs.). **Ética, direito socioambiental e democracia**. Caxias do Sul: Educs, 2018. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-etica-direito.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2021.

¹²⁸ KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos**. Trad. de Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2004.

¹²⁹ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

¹³⁰ STEINMETZ, Wilson Antônio. **Colisão de Direitos Fundamentais e Princípio da Proporcionalidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 3.

Como visto, os direitos de primeira e segunda geração foram responsáveis por estabelecer uma atuação negativa e outra positiva do Estado. Primeiro, foi conquistado o direito de o indivíduo ocupar um espaço livre de ingerência estatal (direitos de defesa). Depois, o dever de atuação do Estado, para garantir aos cidadãos condições dignas de vida, propiciando maior igualdade material.

O fato é que, conforme apontam Calgaro, Cichelero e Weber, os direitos fundamentais de primeira e segunda geração já se encontram “identificados e fixados doutrinária jurisprudencialmente, inclusive dentro de um conceito de mínimo existencial”, encerrando uma primeira fase do direito constitucional.¹³¹ O debate, agora, centra-se nos direitos fundamentais de terceira geração, que ainda exigem do estudo científico maior caracterização, delimitação de abrangência e formas de efetivação.

Dentre tais direitos, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado desponta como palco de infindáveis indefinições e controvérsias. Direito metaindividual por excelência, assim como transgeracional, o meio ambiente transcende a figura do individualismo, sob a qual o aparato normativo Moderno orbita até os dias atuais.¹³²

Abre-se caminho, nesse contexto, para a concepção do Estado Socioambiental de Direito, o qual decorre da necessidade de seguirmos efetivando os direitos sociais, visto que, em nossa realidade, não se pode afirmar que o Estado Social cumpriu seu desiderato, acrescentando-lhe uma dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana.¹³³ Esse Estado Socioambiental de Direito incorpora a promoção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como uns dos seus principais objetivos. E o faz não somente como um dever de proteção ao meio ambiente, mas com a incorporação de uma dimensão ecológica à própria concepção da dignidade humana. Nesse sentido, Marchi afirma que:

Uma das características do Estado Socioambiental é a percepção de que o mínimo existencial digno depende da preservação do meio ambiente e que a

¹³¹ CICHELERO, Cesar Augusto; WEBER, Thadeu; CALGARO, Cleide. Mínimo existencial: entre a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e o estado socioambiental. *In*: RUSCHEINSKY, Aloisio; CALGARO, Cleide; WEBER, Thadeu (Orgs.). **Ética, direito socioambiental e democracia**. Caxias do Sul: Educs, 2018, p. 112. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-etica-direito.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2021.

¹³² PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

¹³³ CICHELERO; WEBER; CALGARO, op. cit., p. 113.

degradação ambiental afeta o direito à alimentação, ao trabalho, à moradia, entre outros, atingindo diretamente as populações mais vulneráveis.¹³⁴

Portanto, da mesma forma que os direitos liberais e os direitos sociais formataram normativamente o conteúdo da dignidade humana, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado passa a conformar o seu conteúdo, ampliando o espectro de proteção.¹³⁵ Com efeito, no Estado Socioambiental, a dignidade humana se desenvolve de modo a assegurar um padrão de qualidade, equilíbrio e segurança ambiental.

Isso posto, as mazelas urbanísticas devem ser um foco por excelência do Estado Socioambiental de Direito. Nesse sentido, Rech e Rech, ao tratar da ocupação desordenada das cidades, afirmam que suas consequências são graves, uma vez que “gera caos no trânsito, desemprego, miséria, criminalidade e degradação ambiental e humana, consequências totalmente fora de controle das autoridades”.¹³⁶ Coimbra e Rigo, por sua vez, trazem as seguintes ponderações:

As zonas rurais em processo de consolidação urbana são particularmente interessantes para a constatação do crescimento desordenado das cidades. Nessas áreas, a inefetividade ou inexistência de planejamento implicam processos de urbanização que modificam drasticamente, quando não destroem, habitats nativos, criando outros com sua própria infraestrutura. No centro das cidades, as propostas higienistas impõem um padrão de convivência uno, ditando um desenvolvimento de cidade segundo os critérios idealizados por uma pequena parcela da população, cujo resultado é a periferação das moradias, dos padrões de vida, do acesso aos bens e serviços urbanos, dos costumes, das ideias, enfim, das diferenças.¹³⁷

Constata-se, portanto, que a urbanização desordenada fere o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conformador do Estado Socioambiental de Direito, em dois aspectos. Primeiro, no objetivo de proteção ao meio ambiente, enquanto direito das presentes e futuras gerações. Segundo, no que toca à dimensão ecológica da dignidade humana, a qual pressupõe condições

¹³⁴ MARCHI, Graciela. A dignidade humana e o estado socioambiental de direito: uma análise acerca do direito de propriedade sob o aspecto ambiental. *In*: CALGARO, Cleide. **Direito Socioambiental**. Caxias do Sul: Educs, 2018, p. 206.

¹³⁵ CICHELERO; WEBER; CALGARO, op. cit., p. 113.

¹³⁶ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**: instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável. Caxias do Sul: Educs, 2012, p. 22.

¹³⁷ COIMBRA, Diego; RIGO, Karina Borges. O papel do Direito no planejamento urbano para a biodiversidade. *In*: RECH, Adir Ubaldó; JOHN, Natacha Souza; SANTOS, Sadrine Araujo.

Instrumentos jurídicos de políticas ambientais sustentáveis. Caxias do Sul: Educs, 2019, p. 134.

ambientais mínimas para sua efetivação. Conforme destacam Pereira, Pereira e Panassal:

O Estado tem o dever constitucional de proporcionar qualidade de vida aos seus cidadãos e isto significa oportunizar políticas públicas de desenvolvimento econômico e social que garantam o acesso a direitos fundamentais individuais, sociais, econômicos, culturais e solidários dentro de um meio ambiente sadio à preservação da qualidade de vida, através do equilíbrio ecológico-ambiental.¹³⁸

Nessa perspectiva, vislumbra-se, nos processos de regularização fundiária, uma possibilidade de se conjugar todos os aspectos necessários à persecução de um Estado Socioambiental de Direito. Afinal, o direito à moradia, a função social da propriedade, a dignidade da pessoa humana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado são todos temas que encontram aceitação geral na ciência jurídica. O grande desafio agora é buscar a efetivação dos mesmos.

É preciso ter em mente, como adverte Lunelli, que “o simples reconhecimento do direito fundamental ao ambiente, ainda que sustentado por intensa legislação infraconstitucional, é evidentemente insuficiente para produzir a sua efetiva proteção”.¹³⁹ Tal assertiva, aliás, aplica-se a todo e qualquer direito, por mais fundamental que seja.

Nessa ambiência, diante de todas as mazelas urbanísticas brasileiras, não há como conceber a regularização fundiária fora de um enfoque socioambiental. Da mesma forma, não há como conceber um Estado Socioambiental de Direito que não enfrente seus problemas urbanos. Isso, porque é justamente nas ocupações irregulares, mormente nas realizadas por populações de baixa renda, que se encontra a violação generalizada de todas ordens de direitos.

Portanto, o Direito Urbanístico brasileiro é uma disciplina em constante desenvolvimento, e constata-se que grande parte do processo de urbanização nacional ocorreu a revelia de normas jurídicas estruturadas e harmônicas. A falta de planejamento urbano, que pode ser constatada desde a época do Brasil colônia,

¹³⁸ PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; PEREIRA, Henrique M. Koppe; PANASSAL, Paula D. Dornelles. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: a construção de uma cultura à luz da democracia participativo-ambiental. *In*: RUSCHEINSKY, Aloisio; CALGARO, Cleide; WEBER, Thadeu. **Ética, Direito Socioambiental e Democracia**. Caxias do Sul: Educs, 2018, p. 34.

¹³⁹ LUNELLI, Carlos Aberto. Direito ambiental e novos direitos. *In*: RECH, Adir Ubaldo; MARIN, Jeferson; AUGUSTIN, Sérgio (Orgs.). **Direito Ambiental e Sociedade**. Caxias do Sul: Educs, 2015, p. 23.

acompanhou os mais de 500 anos de história do país. Com efeito, apenas em 2001, quase 13 anos após a promulgação da CF, é que os dispositivos atinentes à política urbana foram regulamentados pelo legislador infraconstitucional, através da elaboração do Estatuto da Cidade, quando se deu vazão a toda potencialidade do Direito Urbanístico, unificando-o sob diretrizes e princípios de caráter nacional.

Por outro lado, a par dessa estruturação tardia do Direito Urbanístico, a urbanização brasileira correu solta, sem qualquer política urbana efetiva e temperada por uma série de questões sociais e econômicas, trazendo como resultado a exclusão, a pobreza, a falta de saneamento básico e de condições dignas de habitabilidade para uma parcela significativa da população do nosso país. Justamente nesse contexto pouco alentador, foram criadas sucessivas leis de regularização fundiária urbana, com a intenção de combater o caos urbano decorrente de mais de 500 anos de ausência de planejamento efetivo. A mais recente delas é a Lei nº 13.465/2017.

À ciência jurídica, nesse cenário, somente resta persistir na busca por um projeto que pretenda efetivar melhores condições urbanas, ambientais e sociais, sobre os quais se fundam os alicerces da regularização fundiária. Vejamos, portanto, no capítulo seguinte, a formatação da Lei nº 13.465/2017 e a sua aptidão para ser um instrumento de tutela socioambiental.

Por fim, como síntese conclusiva do presente capítulo, podemos elencar os seguintes pontos: a) na essência, as cidades brasileiras nasceram e se desenvolveram sem a existência de uma política urbana efetiva; b) as ações do governo federal, na seara urbanística, estiveram voltadas essencialmente ao combate do déficit habitacional; c) regra geral, os municípios não foram ativos em desenvolver uma política urbana ampla e abrangente; d) com a edição da Lei nº 6.766/1979, milhares de moradias foram excluídas da legalidade urbana; e) o advento da CF/1988 e do Estatuto da Cidade constituem um marco essencial ao Direito Urbanístico, possibilitando sua utilização com um caráter transformador das cidades; f) a constitucionalização da política urbana e do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado propiciaram uma relação de complementariedade e interdependência de ambos, que perseguem objetivos comuns e indissociáveis; g) o Estado Socioambiental de Direito é um paradigma atual, que busca se efetivar através dos direitos sociais temperados por uma dimensão ecológica; h) a regularização fundiária urbana é uma possível ferramenta para a correção do caos urbano sobre uma perspectiva socioambiental; e i) resta averiguar se a Lei nº 13.465/2017 é capaz

de dialogar com a estrutura normativa do Direito Urbanístico e Constitucional para efetivamente alcançar resultados concretos.

4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SUA (IN)EFETIVIDADE COMO INSTRUMENTO DE TUTELA SOCIOAMBIENTAL

O primeiro capítulo desta Dissertação permitiu uma imersão histórica nos aspectos legais, econômicos e sociais do processo de urbanização brasileiro. Constatou-se que as cidades cresceram marcadas pela ausência de um efetivo compromisso com o planejamento, fato que, temperado por fatores socioeconômicos, culminaram em uma quantidade marcante de imóveis relegados à ilegalidade. No segundo capítulo, verificou-se a estrutura normativa do Direito Urbanístico e as inovações promovidas pela constitucionalização da política urbana e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Constatou-se que a relação de complementariedade e interdependência existente entre tais matérias abriu amplo espaço para o Poder Público intervir na realidade urbana brasileira. Pontuou-se, ainda, a pertinência do combate ao caos urbano para fins de efetivação de um estado socioambiental.

O objeto do presente capítulo é a análise específica da Lei nº 13.465 de 2017, que se tornou um paradigma no cenário jurídico nacional ao trazer normas gerais sobre o procedimento de regularização fundiária e criar institutos jurídicos inéditos para tal finalidade. Buscar-se-á verificar se as alterações que a normatização promoveu são adequadas ao saneamento das irregularidades urbanas sob uma perspectiva socioambiental.

4.1 CONCEITO, ABRANGÊNCIA E OBJETIVOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, é fruto da conversão em lei da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, e foi a responsável por instituir normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana. Ela foi concebida em substituição ao anterior tratamento da matéria, o qual estava disciplinado na Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.

Além de tratar da regularização fundiária urbana, a legislação também disciplinou a regularização fundiária rural e realizou modificações em outros diplomas normativos, criando institutos jurídicos e promovendo as alterações legislativas necessárias para possibilitar a concretização dos seus objetivos. Exemplo disso foram

as mudanças promovidas na Lei de Registros Públicos e no Código de Processo Civil, com a finalidade de simplificar o procedimento de usucapião extrajudicial.

Neste subcapítulo, será analisado o conceito legal da regularização fundiária, sua abrangência e objetivos. Buscar-se-á identificar alterações substanciais em relação à legislação anterior que disciplinava o assunto, ou seja, a Lei nº 11.977, de 2009.

Conforme dispõe a Lei nº 13.465/2017, a regularização fundiária urbana “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”. Na essência, esse também era o conceito adotado pela Lei nº 11.977/2009.¹⁴⁰ Assim, em termos conceituais, verifica-se que não houve alteração significativa entre as normatizações.

A inovação legislativa é constatada no objeto da regularização fundiária, que passou a ser o “núcleo urbano informal”, o qual se entende como “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes”.¹⁴¹ Tal instituto substituiu os assentamentos irregulares, que eram o objeto da regularização fundiária até então.¹⁴²

Nesse contexto, é importante fazer uma análise da legislação que trata do parcelamento do solo urbano, para que seja possível compreender as terminologias empregadas. Essa fixação de conceitos é essencial para a delimitação dos núcleos urbanos informais enquanto objeto da regularização fundiária.

Como visto no capítulo anterior, o grande divisor de águas daquilo que pode ser considerado legal ou ilegal foi a Lei nº 6.766 de 1979, justamente o marco normativo que fixou parâmetros nacionais para o parcelamento do solo urbano. Com

¹⁴⁰ Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 21 jan. 2021.

¹⁴¹ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 28 jan. 2021.

¹⁴² Conforme o artigo, 46, IV, da Lei 11.977/2009: assentamentos irregulares são aquelas “ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia”. (BRASIL, 2009).

o seu advento, restaram estabelecidos os critérios jurídicos divisores da cidade legal e ilegal.

Por mais que o parcelamento do solo tenha as características necessárias para identificá-lo objetivamente como parte integrante da cidade, é necessário também que seja realizado e esteja em conformidade com as normas de Direito Urbanístico, conforme afirma Silva, a seguir:

O parcelamento do solo para fins urbanos [...] é uma instituição de direito urbanístico. Isso quer dizer que é uma instituição jurídica. Trata-se, pois, de uma operação que se juridicizou, entrando no mundo jurídico mediante a imposição de normas de Direito objetivo que não de ser observadas, quer no seu aspecto civil, quer, especialmente, no seu aspecto urbanístico, que se conjugam na legislação existente, porquanto as leis municipais sobre a matéria se reportam às exigências da legislação civil sobre o assunto (Lei 6.766/1979), recebendo-as como normas orientadoras do comportamento da Administração local na matéria. Se essa legislação não for observada, a operação de divisão do solo, ainda que objetivamente tenha a característica de plano de arruamento e de plano de loteamento, em verdade, juridicamente, não terá essa natureza, sem que isso queira dizer que seja destituída de efeitos jurídicos e urbanísticos.¹⁴³

Com efeito, ao tratar da regularização fundiária urbana, a primeira questão que precisa ser esclarecida é o que será trazido à regularidade. Por certo que, para toda regularização, precisamos, previamente, identificar as irregularidades que serão sanadas. Nessa ambiência, podemos afirmar que os loteamentos que não passam pelo crivo da lei, ou seja, que não observam os requisitos e procedimentos estabelecidos pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79), são considerados ilegais. Tal ilegalidade pode ser subdividida em outras duas espécies: a irregularidade e a clandestinidade.

São considerados loteamentos irregulares aqueles que, embora tenham iniciado o procedimento legal estabelecido pela legislação, mediante a apresentação de um projeto e sua aprovação pela Prefeitura Municipal, não foram devidamente levados a registro perante o Ofício de Registro de Imóveis ou foram executados em desacordo com o plano e as plantas aprovadas pela municipalidade.

Por outro lado, são ditos clandestinos os loteamentos que não foram sequer levados ao conhecimento e aprovação da Prefeitura Municipal, sendo realizados absolutamente à margem da lei e das orientações do Poder Público. Segundo Silva:

¹⁴³ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 338.

O loteamento clandestino constitui, ainda, uma das pragas mais daninhas do urbanismo brasileiro. Loteadores parcelam terrenos de que, não raro, não têm título de domínio, por isso não conseguem aprovação do plano, quando se dignam a apresentá-lo à Prefeitura, pois o comum é que sequer se preocupem com essa providência, que é onerosa, inclusive porque demanda a transferência de áreas dos logradouros públicos e outras ao domínio público. Feito o loteamento nessas condições, põem-se os lotes à venda, geralmente para pessoas de rendas modestas, que, de uma hora para outra, perdem seu terreno e a casa que nele ergueram, também clandestinamente, porque não tinham documentos que lhes permitissem obter a competente licença para edificar no lote.¹⁴⁴

Com a criação de loteamentos irregulares e clandestinos, dois crimes são praticados. O primeiro tem como vítimas os adquirentes dos lotes. O segundo, viola os princípios urbanísticos, já que o parcelamento do solo ocorre de forma completamente avessa aos interesses do Município e ao traçado geral da cidade.¹⁴⁵

Visto isso, é possível esclarecer e delimitar os conceitos envolvidos. Note-se que a lei é de “regularização fundiária” e seu objeto são “núcleos urbanos informais”. Por outro lado, os parâmetros legais brasileiros, ao menos quanto ao parcelamento do solo, tratam de loteamentos ilegais, que podem ser irregulares ou clandestinos.

Com efeito, ao estabelecer como seu objeto os núcleos urbanos informais, a Lei nº 13.465/2017 buscou ampliar, ao máximo, o seu campo de incidência. Nesse sentido, o art. 11, ao delimitar os conceitos adotados pela legislação, dispôs que o núcleo urbano informal é aquele clandestino, irregular ou em que não foi possível promover a titulação dos ocupantes, “ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”.¹⁴⁶

Verifica-se, portanto, que o conceito de informalidade para os fins da Lei nº 13.465/2017 não é diretamente correspondente ao conceito de ilegalidade da Lei nº 6.766/1979. A informalidade para fins de regularização fundiária é mais ampla do que a ilegalidade do parcelamento do solo urbano. Mesmo aqueles núcleos urbanos que observaram a lei de parcelamento ou que já foram regularizados podem ser objeto de incidência da nova legislação, desde que ainda sejam necessárias titulações.

Portanto, considerado esse caráter amplo do objeto da regularização fundiária, ao se referir àquelas áreas urbanas passíveis de incidência da Lei nº 13.465/2017, adotar-se-ão as expressões ilegalidade, irregularidade e informalidade como

¹⁴⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 338.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 339.

¹⁴⁶ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

sinônimas, abrangendo toda propriedade urbana que não atendeu, de forma plena, aos requisitos legais da urbanização, a despeito de serem irregulares ou clandestinas, conforme a Lei nº 6.766/1979, ou de apenas não terem sido devidamente tituladas.

Visto isso, delimita-se, em um primeiro plano, o objeto da regularização fundiária. Trata-se, pois, dos loteamentos ilegais, neles compreendidos os irregulares e clandestinos, e também as áreas urbanas sem a titulação dos seus moradores, ainda que criadas com observância da lei ou já regularizadas anteriormente.

É importante deixar claro que os núcleos urbanos informais, enquanto objeto da regularização fundiária, devem ter a sua irregularidade analisada por, ao menos, dois aspectos diferentes: dominial ou jurídico; e o aspecto urbanístico. O aspecto dominial decorre do fato de que os ocupantes dos lotes não possuem título de propriedade ou de posse dos seus respectivos imóveis. Surge aqui, portanto, uma primeira dimensão da regularização fundiária, ou seja, a regularização dominial. Já o aspecto urbanístico decorre do desencontro dos imóveis com as exigências legais do processo de urbanização. Temos aqui, portanto, a segunda dimensão da regularização fundiária, que deverá buscar a integração de tais lotes à cidade e ao planejamento urbano, ou seja, a regularização urbanística.

É importante referir, ainda, um terceiro aspecto que está diretamente relacionado à informalidade dominial e urbanística. Trata-se das questões ambientais e sociais que permeiam os núcleos urbanos informais. Com efeito, o aspecto socioambiental é indissociável dos aspectos dominial e urbanístico, sendo causa e efeito deles.

Nesse sentido, aliás, é que se define a regularização fundiária como um procedimento que, além das questões jurídicas e urbanísticas, consiste em medidas “ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”.¹⁴⁷ Constata-se, aqui, portanto, a dimensão socioambiental da regularização fundiária.¹⁴⁸

Essas três dimensões que envolvem os procedimentos de regularização fundiária estão refletidas nos objetivos da Lei nº 13.465/2017. Dentre eles, destacam-

¹⁴⁷ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 25 jan. 2021

¹⁴⁸ CASTRO, Matheus Felipe de; SAUER, Tais Mirela. A Regularização Fundiária Urbana como Instrumento Eficaz do Princípio da Função Social da Propriedade e a Ideologia Constitucionalmente Adotada. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Florianópolis, v. 2, n. 1, 2016, p. 112.

se: a) a constituição de direitos reais em favor dos ocupantes; b) a melhora das condições urbanísticas e ambientais; c) a priorização da permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos regularizados; d) a promoção da integração social e a geração de emprego e de renda; e) a garantia do direito social à moradia digna e a condições de vida adequada; f) a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes; e g) a prevenção e a desestimulação da formação de novos núcleos urbanos informais.¹⁴⁹

Com efeito, a regularização fundiária possui um amplo espectro de abrangência, de modo que o seu compromisso central deve ser a promoção de uma verdadeira “urbanificação” dos núcleos urbanos informais. Conforme Silva:

A urbanização gera enormes problemas. Deteriora o ambiente urbano. Provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana. A solução desses problemas obtém-se pela intervenção do Poder Público, que procura transformar o meio urbano e criar novas formas urbanas. Dá-se, então, a urbanificação, processo deliberado de correção da urbanização, consistente na renovação urbana, que é a reurbanização, ou na criação artificial de núcleos urbanos, como as cidades novas da Grã-Bretanha e Brasília. O termo “urbanificação” foi cunhado por Gaston Bardet para designar a aplicação dos princípios ao urbanismo, advertindo que a urbanização é o mal, a urbanificação é o remédio.¹⁵⁰

Portanto, a urbanificação importa em uma transformação de realidade urbana, sendo um projeto mais amplo do que a mera regularização dominial e urbanística, o que não se confunde com a urbanização, que é o processo de crescimento da população urbana. Assim, a regularização fundiária deverá ser pensada e executada de modo a abranger os núcleos urbanos informais em sua completude, sanando os aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais da ocupação irregular do solo.

Nessa ambiência, conclui-se que, em termos conceituais, a regularização fundiária não sofreu alteração com a superveniência da Lei nº 13.465/2017. Da mesma forma, quanto à sua abrangência socioambiental, uma vez que a Lei nº 11.977/2009 já traçava objetivos similares. A inovação da legislação, portanto, foi trazer um amplo campo de incidência para a regularização dominial, através da figura dos núcleos urbanos informais.

¹⁴⁹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

¹⁵⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 27.

4.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE TITULAÇÃO DOS OCUPANTES

O aspecto dominial revela-se como um braço fundamental do processo de regularização fundiária, mormente na forma como positivado na Lei nº 13.465/2017. Trata-se, essencialmente, de promover a titulação dos ocupantes, seja através do reconhecimento do direito de propriedade ou da legitimação da posse.

A análise da exposição dos motivos para a adoção da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, redigida pelo Ministério das Cidades e pelo Ministério do Planejamento, permite identificar quais foram os critérios norteadores da elaboração da proposta legislativa. Com efeito, buscou-se, no direito à moradia e na competência comum da União, Estados, DF e Municípios para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico – art. 23, IX, CF”, a justificativa constitucional para a adoção da medida provisória.¹⁵¹

A exposição de motivos dos ministérios afirmou que, no âmbito nacional, as demandas por políticas públicas do Governo Federal estiveram voltadas para a correção do déficit habitacional, o que se considerou alcançado pelo Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/2009). Destacou-se, ainda, o Programa Cartão Reforma, através do qual os problemas associados à correção do déficit habitacional qualitativo entraram no foco de atenção do Governo Federal.

Portanto, diante das legislações anteriores, constatou-se, na exposição de motivos dos ministérios, a necessidade de “robustecer o terceiro suporte do tripé em que se apoia a questão urbana no País: o reconhecimento formal, pelo poder Público, das ocupações clandestinas e irregulares”¹⁵² que compõem as cidades brasileiras. Conforme a exposição de motivos dos ministérios,

[...] o modelo da REURB ora proposto em caráter substitutivo, para além de preencher lacunas deixadas pelo legislador, vem dinamizar e simplificar – inclusive sob uma perspectiva registral – o processo da regularização fundiária urbana no País, permitindo que este efetivamente alcance os seus fins.¹⁵³

¹⁵¹ BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 30 jan. 2021.

¹⁵² BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 30 jan. 2021.

¹⁵³ Idem.

Contata-se, por meio de tais ponderações, que o aspecto dominial da regularização fundiária é um traço marcante na Lei nº 13.465/2017, assumindo papel de protagonismo na idealização da legislação. Essa questão da regularização dominial está diretamente ligada a aspectos da economia brasileira. Conforme a exposição de motivos da Medida Provisória nº 759,

É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo. Também, a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmios).¹⁵⁴

Foi justamente com a finalidade de promover a regularização fundiária dominial, portanto, que a Lei nº 13.465/2017 trouxe novos institutos jurídicos. Dentre eles, a legitimação fundiária, o direito real de laje, o condomínio urbano simples, o condomínio de lotes e o loteamento de acesso controlado. Todos eles, tem por objetivo fomentar a incorporação dos imóveis irregulares no sistema registral imobiliário e fomentar a economia nacional, inclusive mediante uma maior arrecadação tributária.

O direito real de laje pode ser definido como um direito real sobre a coisa alheia, o qual abrange apenas a unidade imobiliária autônoma construída abaixo ou acima daquela que pertence ao proprietário do terreno. Em outras palavras, o imóvel que é construído valendo-se da laje inferior ou superior de outro imóvel adquire autonomia jurídica, recebendo matrícula própria no cartório de registro de imóveis e podendo ser vendido ou usado como garantia em operações de crédito.

A inserção da laje como um direito real autônomo gerou grande controvérsia na ciência jurídica, que já buscava identificá-la como espécie do direito de superfície, disciplinado no Código Civil e ampliado pelo Estatuto das Cidades.¹⁵⁵ Com efeito, a despeito de tais discussões, o fato é que agora o direito real de laje está formalmente

¹⁵⁴ Idem.

¹⁵⁵ CABRAL, Rafael Lamera Giesta; GAMA, Vanessa Dias de Carvalho Quaresma. Direito de laje: da importância social e das controvérsias quanto ao direito de superfície e ao condomínio edilício. **Revista Jurídica da UNI7**, Lamera, v. 15, n. 2, p. 114-115. jul./dez. 2018.

reconhecido no ordenamento jurídico pátrio, tendo sido concebido para fins de regularização fundiária das favelas brasileiras. Nesse sentido, a própria exposição, ao elencar suas novidades legislativas, trouxe de forma expressa, a “criação de um novo direito real, a ser inserido no rol do art. 1.225 do Código Civil de 2002, denominado Direito de Laje, sobremaneira útil à regularização fundiária de favelas”.¹⁵⁶

Outro instrumento trazido para fins de regularização dominial foi a figura do condomínio urbano simples, que se trata de hipótese semelhante ao direito real de laje. Todavia, diferentemente desse, é aplicado quando, em um mesmo terreno, existem duas ou mais construções de casas ou cômodos na linha horizontal. O condomínio urbano simples, portanto, poderá ser utilizado para regularizar aqueles terrenos onde foram erigidas diversas construções lado a lado, de modo que cada uma receba matrícula própria e autonomia jurídica. Ele constitui uma forma mais simplificada de condomínio edilício, sendo suas regras aplicadas subsidiariamente.¹⁵⁷

Com efeito, a grande inovação trazida por esses dois institutos é a possibilidade de regularização formal dos imóveis, que passarão a existir juridicamente, de maneira autônoma, com matrícula individual perante o registro de imóveis. Com isso, os imóveis serão integrados à economia nacional e poderão ser alienados ou dados em garantia com a devida segurança jurídica.

Além das figuras do direito de laje e do condomínio urbano simples, destinadas precipuamente à regularização fundiária em áreas ocupadas por população de baixa renda, a Lei nº 13.465/2017 também regulamentou os condomínios de lotes e os loteamentos de acesso controlado. Tais arranjos urbanos vêm sendo utilizados no Brasil há anos, sem que houvesse uma normatização uniforme em âmbito nacional.¹⁵⁸

A par dessas novas figuras jurídicas, a Lei nº 13.465/2017 também criou a legitimação fundiária, que constitui o instituto jurídico mais polêmico trazido pela novel legislação. A legitimação fundiária foi concebida como uma forma originária de aquisição do direito real de propriedade. Ela é conferida por um ato do poder público às pessoas que detenham imóveis com finalidade urbana como seus,

¹⁵⁶ BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 30 jan. 2021.

¹⁵⁷ OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Novidades da Lei n. 13.465/2017**: o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o loteamento de acesso controlado. Disponível em: www.flaviotartuce.adv.br. Acesso em: 9 jan. 2021, p. 17.

¹⁵⁸ OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Novidades da Lei n. 13.465/2017**: o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o loteamento de acesso controlado. Disponível em: www.flaviotartuce.adv.br. Acesso em: 9 jan. 2021, p. 17.

independentemente de estarem situados em áreas públicas ou privadas. Para que seja possível a aquisição da propriedade através da legitimação fundiária, é necessário que o imóvel esteja localizado em um núcleo urbano informal consolidado, existente em data anterior a 22 de dezembro de 2016.

A Lei nº 13.465, de 2017, considera como consolidado aquele núcleo urbano de “difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município”.¹⁵⁹ É importante destacar que a legitimação fundiária somente poderá ser concedida no âmbito de projetos de regularização fundiária realizados em núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.

Para que os beneficiários tenham direito à legitimação fundiária, é preciso que atendam a determinados requisitos. Com efeito, somente poderão ser beneficiados aqueles que: a) não sejam concessionários, foreiros ou proprietários exclusivos de imóvel urbano ou rural; b) não tenham sido contemplados com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e, c) em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.¹⁶⁰

A legitimação fundiária, portanto, é o reconhecimento pelo poder público municipal do direito de propriedade sobre imóvel urbano e que pode ser aplicada tanto em imóveis privados quanto em públicos, não exigindo um tempo mínimo de posse, mas tão somente que integre um núcleo urbano informal consolidado existente antes de 22/12/2016. Verifica-se, assim, que a legitimação fundiária é um instituto muito próximo à usucapião, sendo considerada por alguns como uma burla à vedação constitucional à prescrição aquisitiva de bens públicos.¹⁶¹

Com efeito, até o advento da Lei nº 13.465/2017, os procedimentos de regularização fundiária urbana, em áreas públicas, valiam-se essencialmente de instrumentos dedicados a assegurar o direito de posse aos ocupantes. A legitimação

¹⁵⁹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

¹⁶⁰ Idem.

¹⁶¹ CUNHA, Thierry Reusch. **A Lei 13.465/2017 e a (in)constitucionalidade do instituto da legitimação fundiária**. 2020. 63 f. Monografia (Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais). Curso de Direito. Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, RS, 2020, p. 50.

de posse, a concessão do direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia eram as possibilidades franqueadas pela legislação. Logo, por mais que fosse possível uma posterior conversão da legitimação de posse em propriedade, não havia essa facilidade do reconhecimento de um direito de propriedade originário, ou seja, livre e desembaraçado de qualquer ônus anterior.

Aliado aos novos institutos jurídicos criados pela Lei nº 13.465/2017, houve uma reformulação do procedimento administrativo que disciplina a regularização fundiária, e que foi dividido em sete fases, quais sejam: a) requerimento dos legitimados; b) processamento administrativo do requerimento; c) elaboração do projeto de regularização fundiária; d) saneamento do processo administrativo; e) decisão da autoridade competente; f) expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Município; e g) registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis.¹⁶²

No ponto, o grande diferencial da legislação foi a criação da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que se trata de ato administrativo de aprovação da regularização fundiária e que deverá conter o nome do núcleo urbano regularizado, a localização, a modalidade da regularização, as responsabilidades das obras e os serviços constantes do cronograma e a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver. Além disso, a CRF conterá uma listagem com nomes dos ocupantes que tenham adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, ficando dispensada a apresentação de títulos individuais.

A intenção do legislador com a criação da CRF foi a desburocratização do procedimento. Nesse sentido, foi a exposição de motivos para sua adoção:

Por meio da legitimação fundiária, substitui-se, para melhor otimização da REURB, o processo tradicional de regularização fundiária, título a título, para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas, pelo reconhecimento global da aquisição originária de propriedade, pelos beneficiários da REURB, a partir de cadastro aprovado pelo Poder Público, constante em Certidão de Regularização Fundiária, expedida pelo Município processante, a qual é registrado em Registro de Imóveis, por ato registral único, juntamente com o Projeto de Regularização Fundiária aprovado (exposição de motivos).¹⁶³

¹⁶² BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

¹⁶³ BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 30 jan. 2021.

Por outro lado, a aprovação da regularização fundiária mediante a expedição da CRF implica também na aprovação urbanística do projeto e na aprovação ambiental, nesse último caso, se o município tiver órgão capacitado para tanto. Considera-se capacitado o órgão municipal que possua, em seus quadros ou à sua disposição, profissionais com atribuição técnica, independentemente da existência de convênio com os Estados ou a União.

Com efeito, a previsão da legitimação fundiária como forma originária de aquisição do direito de propriedade e a instrumentalização da regularização fundiária através da CRF foi uma verdadeira alavanca à simplificação do procedimento. Conforme Ferreira Filho,

A legislação anterior possuía um caminho muito mais longo para a obtenção de títulos de propriedade, passando-se, necessariamente, por um processo de legitimação da posse e, somente após o transcurso de 5 anos, seria possível a sua conversão de títulos de propriedade, excluídas as terras públicas [...].¹⁶⁴

A lógica da Lei nº 13.465/2017 foi exatamente contrária à da Lei nº 11.977/2009, já que restou inclusive vedada a legitimação de posse em móveis urbanos situados em área de titularidade do poder público. Desse modo, a legislação induziu ao reconhecimento do direito de propriedade através da legitimação fundiária, dispensando a outorga de título individuais.

Percebe-se, assim, que a Lei nº 13.465/2017 foi rica em objetivos para a regularização fundiária e inovou ao trazer instrumentos inéditos no ordenamento jurídico pátrio para fins de garantir a titulação dos ocupantes dos núcleos urbanos informais. Por fim, com a criação da CRF, o processo de regularização e de registro foi simplificado, facilitando a incorporação dos núcleos urbanos informais ao universo jurídico.¹⁶⁵

Nessa ambiência, constata-se que a Lei nº 13.465/2017 traz um viés dominial muito forte, destinando grande parte de sua regulamentação a tratar de aspectos inerentes à titulação dos ocupantes dos núcleos urbanos informais. Esse aspecto,

¹⁶⁴ FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1449-1482, 2018, p. 1464. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32040/26007>. Acesso em: 6 fev. 2021.

¹⁶⁵ SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1610, 2018.

aliás, já está explícito na exposição dos motivos que levaram à edição de medida provisória que antecedeu a lei:

Como é sabido, a terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio. Quando a terra – urbana ou rural – não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes. Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira.¹⁶⁶

Ao menos no plano teórico, a criação de institutos jurídicos como o direito real de laje, o condomínio urbano simples e a legitimação fundiária têm o potencial para integrar milhões de imóveis ao sistema jurídico formal brasileiro e, conseqüentemente, ao ativo econômico nacional. Todavia, o poder transformador da realidade urbana de tais institutos é questionável.

Como visto, a regularização fundiária urbana é um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Perceba-se que a titulação dos ocupantes é apenas um dos aspectos do enfrentamento à problemática das cidades, que precisa de soluções mais complexas do que a formalidade dos registros públicos.

4.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE TUTELA URBANÍSTICA E AMBIENTAL

Conforme visto, a regularização fundiária pode ser analisada, no mínimo, por duas perspectivas. A primeira, vista acima, é tocante à questão dominial. A segunda, diz respeito aos aspectos urbanísticos, que terminam por abranger também a questão ambiental. Dentre os 12 incisos dedicados a tratar dos objetivos da regularização fundiária na Lei nº 13.465/2017, verifica-se que apenas três deles podem ser relacionados diretamente aos seus aspectos dominiais. Trata-se dos incisos II, III e XI do art. 10, que determinam o estabelecimento de direitos reais em favor dos ocupantes dos núcleos urbanos informais e à ampliação do acesso à terra. Os demais

¹⁶⁶ BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 30 jan. 2021.

incisos estão atrelados, direta ou indiretamente, às questões urbanísticas e socioambientais que circundam os núcleos informais.

No subcapítulo anterior, demonstramos que a questão dominial foi amplamente explorada na exposição de motivos para a adoção da Medida Provisória nº 759, de 2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.465, de 2017. Todavia, quanto aos aspectos urbanísticos da regularização fundiária urbana, a menção limitou-se a observar que a nova legislação proposta ia além dos

[...] aspectos meramente jurídicos da titulação daqueles que irregularmente detêm imóveis públicos ou possuem imóveis privados e, assim, contempla medidas urbanísticas, ambientais e sociais, que visam à regularização dos núcleos urbanos informais, instituto jurídico novo, em verdadeiro esforço de reurbanização do País.¹⁶⁷

Portanto, diferentemente do que ocorreu com os aspectos dominiais, que foram amplamente abordados e justificados, os aspectos urbanísticos tiveram tratamento sucinto pelos Ministérios da Cidade e do Planejamento. Aliás, as questões quantitativas e qualitativas da política habitacional urbana chegaram a ser dadas como já enfrentadas pelos programas Minha Casa Minha Vida e Cartão Reforma.

Nesse contexto, as matérias efetivamente urbanísticas parecem ter ocupado um segundo plano nas prioridades da Medida Provisória nº 759, como se o aspecto dominial tivesse uma prevalência sobre tal problemática e a potencialidade de lhe trazer soluções. Nada obstante essa impressão inicial, a Lei nº 13.465/2017 instituiu inúmeros dispositivos disciplinando os aspectos urbanísticos e ambientais dos núcleos urbanos informais.

Nesse sentido, a legislação trouxe como incumbência aos poderes públicos formular e desenvolver “no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial”, de modo a buscar “a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional”.¹⁶⁸

Além disso, os aspectos urbanísticos da regularização fundiária urbana estão latentes nos objetivos fixados no art. 10 da Lei nº 13.465/2017. Dentre eles, destacam-

¹⁶⁷ BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 30 jan. 2021.

¹⁶⁸ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

se: a) a busca pela prestação de serviços públicos, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais; b) a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano; c) a garantia à moradia digna e às condições de vida adequadas; e d) o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade e garantia de bem-estar de seus habitantes.¹⁶⁹

Com efeito, alinhada a seus objetivos, a Lei nº 13.465/2017 determinou como etapa do procedimento de regularização fundiária a elaboração de um projeto de regularização fundiária. Tal projeto deverá abordar os diversos aspectos decorrentes da ocupação irregular do solo, neles compreendidos os urbanísticos e ambientais. Não bastasse isso, temos como parte integrante do projeto de regularização fundiária a elaboração de um projeto urbanístico específico, que integrará aquele.¹⁷⁰

Com efeito, o projeto urbanístico deverá conter, no mínimo, a indicação dos seguintes itens: a) das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas; b) das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver; c) quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada; d) dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver; e) de eventuais áreas já usucapidas; f) das medidas de adequação para a correção das desconformidades, quando necessárias; g) das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e

¹⁶⁹ Idem.

¹⁷⁰ Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível; III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; IV - projeto urbanístico; V - memoriais descritivos; VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso; VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso; IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo. Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso. (BRASIL, 2017).

relocação de edificações, quando necessárias; e h) das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias.¹⁷¹

Considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos: a) o sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; b) o sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; c) a rede de energia elétrica domiciliar; d) as soluções de drenagem, quando necessário; e e) outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.¹⁷²

Assim, a questão urbanística é inerente aos procedimentos de regularização fundiária, que deverão prever soluções para suas mais variadas nuances. Nada obstante, justamente por se tratar de imóveis criados à margem da lei, é que para fins de regularização, restou autorizado aos Municípios a dispensa das exigências relativas ao percentual e às dimensões das áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, estabelecidos pela Lei 6.766/1979, e também de outros parâmetros urbanísticos e edilícios constantes da legislação municipal. Para tanto, conforme reza a legislação, a regularização fundiária independe da existência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana e também da fixação de Zonas Especiais de Interesse Social.¹⁷³

Por outro lado, diretamente relacionado aos aspectos urbanísticos da regularização fundiária, temos os aspectos ambientais, que são complementares e interdependes aos primeiros. No que toca aos aspectos ambientais, a legislação exige que sejam elaborados estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, se for o caso.

Todavia, essa exigibilidade somente se aplica aos núcleos urbanos informais situados totais ou parcialmente em áreas de preservação permanente ou em áreas de

¹⁷¹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

¹⁷² Idem.

¹⁷³ Nos termos do artigo 47, V, da nº Lei 11.977/2009, sem corresponde na Lei nº 13.465/2017, tal instituto jurídico tem a seguinte definição: V – Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. (BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.ov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 21 jan. 2021.

unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, definidas pela União, Estados ou Municípios. Vale dizer que a parte do núcleo urbano informal situada fora de tais áreas, ainda que contígua a elas, poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente, sendo dispensado o laudo técnico.¹⁷⁴

De outra banda, a Lei nº 13.465/2017 também permitiu a regularização fundiária às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público, observando que a faixa da área de preservação permanente consistirá na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum*, ou seja, o nível alcançado por um curto período de tempo, em eventos de grandes cheias. Quanto aos núcleos urbanos informais localizados em unidades de conversão de uso sustentável, permite-se também a regularização fundiária. Para tanto, será exigida a anuência do órgão gestor da unidade e estudo técnico que comprove que as intervenções de regularização fundiária implicam na melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.¹⁷⁵

Finalmente, é preciso consignar que também restou autorizada a regularização fundiária de núcleos urbanos informais ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei. Nesses casos, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada. Outrossim, a implantação das medidas estipuladas pelo estudo serão indispensáveis à aprovação do projeto.¹⁷⁶

Nesse contexto, constata-se que os aspectos urbanísticos e ambientais se encontram expressamente disciplinados pela Lei nº 13.465/2017. Aliás, o tratamento normativo que receberam não foi sucinto, impondo-se uma gama de objetivos e planejamentos pertinentes às necessidades de uma regularização fundiária efetiva.

Todavia, o fato é que tais previsões legais já faziam parte da essência da Lei nº 11.977/2009, que também trazia a necessidade da elaboração de um projeto de

¹⁷⁴ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

¹⁷⁵ Idem.

¹⁷⁶ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

regularização fundiária¹⁷⁷ e da elaboração de um estudo técnico quanto às condições ambientais.¹⁷⁸ Com efeito, a inovação da Lei nº 13.465/2017 que pode ser constatada nesses aspectos é a dispensa dos estudos técnicos ambientais para todos os projetos de regularização fundiária, passando-se a exigir tão somente em relação aqueles localizados dentro de áreas de proteção ambiental.¹⁷⁹

Por derradeiro, fato que chamou a atenção na exposição dos motivos que levaram à adoção da Medida Provisória nº 759 é a afirmação da inexistência de conhecimento, pelo poder público, quanto à real situação urbanística brasileira:

Não se conhecem pesquisas oficiais que quantifiquem a irregularidade fundiária do País, considerando-se que os cadastros públicos são desatualizados e, muitas vezes, o próprio morador desconhece a necessidade de que seu imóvel deve ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis. Apesar da falta de dados oficiais, só o Ministério das Cidades recebeu, nos últimos quatro anos, pedidos de recursos para a regularização fundiária de mais de quatro milhões de unidades imobiliárias em todo o Brasil. Muitas dessas ocupações originam-se de contratações legítimas. Ocorre que seus ocupantes, quando muito, possuem, apenas, escrituras sem registro ou mesmo documentos particulares inaptos ao ingresso nos registros imobiliários. São localidades, bairros e, eventualmente, municípios inteiros em condição de informalidade; o que desordena as cidades, com vasto leque de consequências negativas para o bem-estar da população e o desenvolvimento local.

O Ministério das Cidades foi criado em 1º de janeiro de 2003, a partir da Medida Provisória nº 103/2003, convertida na Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003, e extinto

¹⁷⁷ Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos: I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público; III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei; IV – as condições para promover a segurança da população em situações de risco; IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica. (BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.ov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 21 jan. 2021.

¹⁷⁸ § 2º O estudo técnico referido no § 1º deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos: I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; II – especificação dos sistemas de saneamento básico; III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações; IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso. (BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.ov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 21 jan. 2021.

¹⁷⁹ BRASIL, op. cit.

com a edição da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, momento a partir do qual as suas funções foram atribuídas ao Ministério do Desenvolvimento Regional. Em seus 16 anos de existência, o Ministério das Cidades não criou uma base sólida de dados a respeito da situação urbana nacional. Nessa ambiência, em que pese a notícia de um alto número de imóveis irregulares e a consciência de que tal fato traz prejuízos ao meio ambiente urbano e ao bem-estar da população, o que se constata é que a reformulação da legislação que disciplina a regularização fundiária urbana foi elaborada às cegas.

4.4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE TUTELA SOCIOAMBIENTAL

A regularização fundiária, mesmo quando encarada por sua feição apenas dominial, já é um procedimento complexo. Por conseguinte, aplicar tal instituto jurídico como um efetivo instrumento de tutela socioambiental é mais complexo ainda, pois abarca, além dos aspectos jurídicos da titulação, as nuances urbanísticas, ambientais e sociais da ocupação irregular do solo.

A análise até agora realizada revelou que a Lei nº 13.465/2017 trouxe a regularização dominial como um aspecto muito marcante. Nesse sentido, se operaram as grandes inovações legislativas, que buscaram garantir a titulação dos imóveis urbanos informais, desburocratizando tanto o procedimento de regularização fundiária quanto o procedimento de registro imobiliário.

No que toca aos aspectos urbanísticos e ambientais, constatou-se que já estavam presentes na Lei nº 11.977/2009, sendo replicados pela Lei nº 13.465/2017 sem alterações essenciais. Assim, não se verificou a criação de institutos jurídicos aptos a sua tutela. Ao revés, houve um afrouxamento quanto à exigência de estudos ambientais, limitando sua incidência apenas àquelas parcelas dos núcleos urbanos informais localizados em áreas ambientalmente protegidas.

Nessa perspectiva, a conclusão é latente. O grande objetivo da Lei nº 13.465/2017 foi a regularização dominial dos núcleos urbanos informais. Aliás, a exposição dos motivos que embasaram a adoção da Medida Provisória nº 759, posteriormente convertida na Lei nº 13.645/2017, foram taxativas nesse sentido.

comércio. Quando a terra – urbana ou rural – não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes. Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira.¹⁸⁰

Por certo que a regularização dominial não pode ser considerada um mal. Ao contrário, possui um papel fundamental ao conferir segurança jurídica aos ocupantes dos núcleos urbanos informais. Essa foi uma reivindicação que marcou os movimentos sociais que culminaram na inclusão da Política Urbana na CF/1988.¹⁸¹ Com efeito, a segurança jurídica garantida pela titulação, seja da posse ou da propriedade, possibilita à população a realização de investimentos nas suas moradias e bairros, o que culmina numa maior dignidade de habitação.

A regularização fundiária dominial foi adotada como política urbana em diversos países por influência do economista Peruano Hernando de Soto quem, na essência, propôs a formalização imobiliária como forma de impulsionar o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos. A partir do momento em que os imóveis passassem a compor o mundo jurídico, poderiam ser dados em garantia para possibilitar o acesso ao crédito, fomentando a economia.¹⁸² Com efeito, o Peru tornou-se um grande paradigma para os procedimentos de regularização fundiária na América Latina, como modelo calcado na regularização dominial.¹⁸³

¹⁸⁰ BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 30 jan. 2021.

¹⁸¹ Betânia de Moraes Alfonsin destaca que “favorecidas pela globalização cultural, as sementes lançadas na década de 60, na França, vieram a florescer no Brasil no período da redemocratização do país, quando movimentos sociais apresentaram, durante o processo constituinte, a Emenda Popular pela Reforma Urbana. Contando com cerca de 200.000 assinaturas²², a emenda incorporava “o acúmulo teórico sobre a questão urbana” e, embora mutilada em extensão e conteúdo²³, logrou introduzir o princípio das funções sociais da cidade e da propriedade no capítulo sobre Política Urbana da Constituição Federal”. ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana - Habitat III. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 9, n. 3, p. 1214-1246, p. 1219. jul. 2017. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29236>. Acesso em: 11 abr. 2021.

¹⁸² As ideias de Hernando de Soto influenciaram a elaboração de uma política nacional de regularização dominial no Peru, que contou com financiamento do Banco Mundial a partir 1996, e resultou em um processo massivo que alcançou o número de 1,5 milhões de títulos de propriedade registrados em cartórios do país. (SPINAZZOLA, Patricia Cezario Silva. **Impactos da regularização fundiária no espaço urbano**. 2008. 120 f. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 20. Doi: 10.11606/D.16.2008.tde-15012010-102847. Acesso em: 8 fev. 2021).

¹⁸³ Seguindo o paradigma peruano, o México também adota essa política ao empreender uma massiva legalização a partir da distribuição de títulos. Esta visão estava intimamente ligada às diretrizes do Banco Mundial de combate à pobreza apregoada por Hernando De Soto que, por sua

Todavia, o fato é que o pensamento de Soto, quando aplicado à realidade, não concretizou toda a potencialidade que se esperava, já que a grande dinamização da economia, que se pretendia com a regularização fundiária, não se verificou no contexto peruano. Além disso, como efeito colateral dessa política, verificou-se a elevação do preço dos imóveis, a expulsão de parte da população dos bairros regularizados, novos processos segregatórios e um pequeno impacto sobre a estrutura da pobreza.¹⁸⁴

Com efeito, é possível aferir na Lei nº 13.465/2017 uma clara tendência da revitalização da regularização fundiária como propulsora de aspectos econômicos, na forma em que idealizada por Hernando de Soto.¹⁸⁵ Todavia, o fato é que, além da experiência peruana, a de outros países também já demonstrou que tal método, por si só, não é suficiente para resolver o problema urbanístico como um todo. Ferreira Filho, ao promover uma análise bibliográfica de pesquisas empíricas sobre a regularização dominial, concluiu que:

[...] a titulação de comunidades informais pode sim trazer diversos efeitos positivos, inclusive gerando maior potencial de crescimento econômico. Todavia, uma política mal planejada e desassociada de investimentos em infraestrutura urbana e serviços públicos pode ter não só efeitos limitados na melhoria da qualidade de vida da população beneficiária, mas também expor os cidadãos a uma maior vulnerabilidade em relação a posse por eles exercidas e, conseqüentemente, ao direito fundamental à moradia.¹⁸⁶

Por sua vez, ao analisar os impactos da regularização fundiária no espaço urbano, Spinazzola observa que:

[...] nem sempre as vantagens das melhorias urbanas trazidas pela regularização são apropriadas pela população da área regularizada. Dependendo da localização dessa área, a valorização dos preços dos imóveis torna-se um atrativo à mobilidade das famílias, pois aumenta a

vez, assenta-se nas ideias da integração das populações ao mundo capitalista desenvolvido sob um contrato social de propriedade. (Idem).

¹⁸⁴ Idem.

¹⁸⁵ “É a documentação de propriedade que fixa as características econômicas dos ativos para que possam ser usados nas garantias de transações comerciais e financeiras [...]. Para criar crédito e gerar investimento, o que as pessoas hipotecam não são os ativos físicos em si, mas suas representações de propriedade – os títulos e ações registrados – regidos por leis que podem ser executadas em toda a nação”. (SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Trad. de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 79-80).

¹⁸⁶ FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1449-1482, 2018, p. 1478. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32040/26007>. Acesso em: 6 fev. 2021.

possibilidade de vender a casa regularizada para famílias com maior renda, e assim obter o capital necessário para possíveis investimentos, consumo ou pagamento de dívidas. Esse é um aspecto de difícil equacionamento no que se refere aos impactos dos programas de regularização fundiária. A principal crítica colocada nos textos que discutem os efeitos da regularização é em relação aos investimentos realizados com objetivo de garantir moradia para uma população que não pode mantê-la, o que significa a transferência dos investimentos para uma população de renda mais alta, e também o deslocamento do problema da precariedade da moradia sem de fato solucioná-lo.¹⁸⁷

Nesse mesmo sentido, Smolka afirma que a regularização fundiária bem-sucedida, ou seja, aquela que efetivamente integra a área beneficiada ao tecido urbano, tem como resultado a expulsão dos ocupantes originários através de ofertas irrecusáveis pelo mercado.¹⁸⁸ Já a má sucedida termina por consolidar o núcleo urbano como ocupação de baixa renda.

Com efeito, diante de toda a análise histórica, legislativa e bibliográfica realizada nesta pesquisa, é possível estabelecer algumas percepções sobre a política de regularização fundiária brasileira. A primeira delas é que os aspectos urbanísticos, ambientais e sociais foram devidamente considerados e incorporados pelas duas grandes legislações que disciplinaram a matéria, ou seja, a Lei nº 11.977/2009 e a sua sucessora, a Lei nº 11.465/2017. Portanto, nesse ponto, não se constatou nenhuma contribuição significativa da nova legislação. Ao revés, a novidade residiu justamente na dispensa de estudos técnicos ambientais para a generalidade dos núcleos urbanos informais, fato apontado como retrocesso e já impugnado por meio de ação direta de inconstitucionalidade.¹⁸⁹

A segunda percepção é a de que o aspecto dominial ou jurídico foi o verdadeiro foco da nova legislação. A Lei nº 13.465/2017 criou novos institutos jurídicos essencialmente voltados à titulação de núcleos urbanos informais, como a regularização fundiária, o direito real de laje, o condomínio urbano simples e o condomínio de lotes. Além disso, simplificou o procedimento de regularização

¹⁸⁷ SPINAZZOLA, Patricia Cezario Silva. Impactos da regularização fundiária no espaço urbano. 2008. 120 f. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 16. Doi:10.11606/D.16.2008.tde-15012010-102847. Acesso em: 7 fev. 2021.

¹⁸⁸ SMOLKA, Martim. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coords.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 284.

¹⁸⁹ SOUSA, João Pedro; CARVALHO, Gabriela. **Resumo das Adins propostas questionando a constitucionalidade da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. São Paulo: Mackcidade, 2018. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.dade.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/estudo%20Mackci%20dade.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2021.

fundiária e seus aspectos registrais, o que possibilitou uma ampla titulação dos imóveis urbanos informais, sejam eles integrantes de núcleos urbanos ocupados por populações de baixa renda ou não.

A terceira percepção é a de que o Brasil possui um encadeamento normativo potencialmente adequado ao tratamento das questões urbanísticas. A CF/1988, o Estatuto da Cidade e a Lei nº 13.465/2017 são ricos em objetivos e instrumentos para um enfrentamento amplo das problemáticas da ocupação irregular do solo urbano, abrangendo seus aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais. Há quem diga que, ao lado do modelo peruano, o modelo brasileiro de regularização fundiária é um paradigma para os demais países latino-americanos.¹⁹⁰

Nessa ambiência, a quarta percepção é de que o entrave não está no tratamento legal propriamente dito, mas na sua efetiva aplicação como instrumento de mudança da realidade socioambiental. Não há dúvidas de que regularizações fundiárias foram e estão sendo realizadas no Brasil. Porém, a problemática é complexa e exigirá esforços coordenados dos poderes públicos federal, estadual e municipal, tanto no aspecto orçamentário quanto de planejamento. Nesse sentido, Rech, Gullo e Scur afirmam que o “Direito necessita ultrapassar a fase de mero construtor de conceitos, de diretrizes, de produção de bela doutrina de novos direitos e de positivação dos mesmos”.¹⁹¹ “O Direito tem um papel relevante, que ainda não assumiu ou não percebeu, que é a construção de instrumentos jurídicos de políticas de garantia dos direitos reconhecidos, consolidados e não concretizados”.¹⁹²

O encontro da favela de Paraisópolis com o bairro Morumbi, na cidade de São Paulo, traduz a complexidade da problemática urbana brasileira (Fig. 1). Ao fundo, percebe-se a aplicação da técnica do Direito Urbanístico. À frente, encontra-se o campo fértil para a regularização fundiária e o retrato daquilo que o direito real de laje e o condomínio urbano simples possibilitam a formalização.

¹⁹⁰ RIBEIRO, Fabiana Valdoski. **A luta pelo espaço**: da segurança da posse à política de regularização fundiária de interesse social em São Paulo. 2012. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

¹⁹¹ RECH, Adir Ubaldó; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente**: pressuposto para cidades inteligentes. Caxias do Sul: EDUCS, 2019, p. 13.

¹⁹² *Ibid.*, p. 26.

Figura 1: Paraisópolis versus Morumbi



Fonte: PINTEREST. Disponível em:
<https://i.pinimg.com/originals/21/6b/82/216b8242ce47076355b033cd53126b50.jpg>

Diante dessa realidade, a quinta percepção é a de que a Lei nº 13.465/2017 deve ser aplicada com parcimônia diante de toda sua potencialidade para a regularização dominial ou, ao menos, deverá contar com um amplo planejamento prévio, sendo imprescindível a aplicação de estratégias para fixação da população nos núcleos urbanos regularizados.

Por certo que a regularização fundiária de núcleos urbanos, como os retratados na Figura 1, tão somente por seu aspecto dominial, traz, como consequência, um resultado absolutamente oposto à segurança jurídica e à dinamização econômica pretendidas, ao menos aos ocupantes dos núcleos regularizados. A primeira razão para isso é o fato de que, perante o mercado financeiro, tais imóveis teriam um valor de mercado muito baixo. Logo, o tão visado acesso ao crédito restaria comprometido.

A segunda razão, é porque a partir do momento em que imóveis são regularizados pela legitimação fundiária, com atribuição originária do direito de propriedade e com a criação de matrículas individualizadas, viram alvo fácil do processo de especulação imobiliária. Na Figura 1, fica evidente a possibilidade de avanço da cidade formal sobre a cidade regularizada. Para a população desprovida de renda e dignidade de habitação, será tentador a venda de seus imóveis e a busca por novas áreas de ocupação.

Nessa ambiência, ao mesmo tempo em que é reconhecida como um marco na regularização fundiária urbana, a Lei nº 13.465/2017 também pode trazer efeitos perversos diante do contexto socioeconômico da urbanização brasileira. Características como a miséria, a segregação e as ocupações irregulares podem ser estimuladas e não combatidas, a depender de como e com qual intenção a legislação for empregada.

Ao transmutar a lógica¹⁹³ da Lei nº 11.977/2009, calcada na legitimação da posse, para uma lógica de reconhecimento de direito de propriedade, através da legitimação fundiária, a Lei nº 13.465/2017 pode dificultar um dos seus objetivos mais nobres, que é o de promover a fixação da população nos núcleos regularizados através da habitação com dignidade. Com ela, as comunidades já frágeis podem ter

¹⁹³ Betânia de Moraes Alfonsin afirma que “Da análise aprofundada da nova legislação, portanto, é possível perceber uma mudança drástica de rumo na orientação da política urbana, já não mais norteadas por qualquer ideia de direito à cidade. O traço mais marcante desse novo desenho legislativo parece ser a supervalorização da dimensão econômica dos bens fundiários e imobiliários, facilitando-se a aquisição e a transação de seus títulos de propriedade. A consequência imediata é a desconsideração do conjunto de princípios jurídicos, ambientais e sociais que lastreavam a matriz de regulação urbana que vinha se consolidando no Brasil”. ALFONSIN, Betânia de Moraes. DA FUNÇÃO SOCIAL À FUNÇÃO ECONÔMICA DA TERRA: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 2, p. 168-193, 2019, p. 177. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37245/32466>. Acesso em: 11 abr. 2021.

sua insegurança agravada ainda mais, com a chegada do mercado imobiliário especulativo e voraz.¹⁹⁴

A efetividade da regularização fundiária como instrumento de tutela socioambiental exige que seus objetivos e potenciais consequências estejam alinhados com um projeto de melhorias das questões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, uma vez que são todas complementares e interdependentes. É preciso buscar um projeto de regularização fundiária plena.¹⁹⁵

Com efeito, as impressões acima retratadas parecem indicar um desencontro entre os objetivos formais da Lei nº 13.465/2017 e suas reais intenções. Se por um lado os objetivos estampados pela legislação são nobres, por outro, seus instrumentos parecem tímidos diante da complexidade que reveste a problemática. O aspecto econômico que moldou a Lei nº 13.465/2017 é evidente, revelado pelas próprias motivações para a adoção da Medida Provisória que a originou.

A despeito disso, esse desencontro pode ser equacionado através de uma aplicação conjunta dos institutos jurídicos trazidos pela Lei nº 13.465/2017 com os temperamentos de outros previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. A efetivação da regularização fundiária com a fixação de padrões construtivos incompatíveis com os interesses da especulação imobiliária parece um aspecto

¹⁹⁴ Edésio Fernandes explica que a regularização fundiária acaba por provocar a intensificação “dos processos de ‘mercantilização’ socioeconômicos já existentes nas áreas de assentamentos informais”, em que a gentrificação representa, nestes casos, “o processo pelo qual grupos de classe média se apropriam das áreas dos assentamentos recentemente regularizados para fins residenciais ou mesmo para outros fins, com a conseqüente expulsão dos ocupantes tradicionais”. (FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. XV, n. 1, p. 46, jan./jun., 2003).

¹⁹⁵ Arícia Fernandes Correia ensina que a regularização fundiária plena “é o processo através do qual, após a devida urbanização da área, mediante obras de infraestrutura urbana (saneamento, drenagem, arruamento), (i) se enquadra o imóvel em padrões urbanísticos que garantam a regularidade urbanística da área (planejamento urbano local, legislação própria de uso e ocupação do solo, nomeação de logradouros); (ii) se titula o proprietário da terra ou se garante a sua posse (pelos mais variados títulos); (iii) se articula a oferta de melhorias habitacionais e socioambientais (serviços públicos locais à população da comunidade, como saúde, educação, trabalho e renda) que garantam sua sustentabilidade; (iv) se promove o contínuo diálogo urbano (a efetiva participação cidadã), de forma a torná-la participativa, de modo a que a própria comunidade beneficiária se aproprie de seu conceito, valorize a regularidade e passe ela mesma a cuidar do espaço público não mais como terra de ninguém, mas de todos, e, enfim, (v) se integra a moradia à cidade, de forma que se tenha por segura a posse ou ‘titulado’ o domínio de moradia adequada e digna, que é aquela que proporciona não apenas aquele direito à cidade ‘de puertas para adentro’ (um teto, a inviolabilidade do domicílio, condições de habitabilidade minimamente dignas), mas também ‘de puertas para afuera’: a cidade, à qual, para ser efetivamente digna, a moradia deve ser integrada”. (CORREIA, Arícia Fernandes. **Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal**: a conversão da medida provisória n. 759/2016 na lei federal n. 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do rio de janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. *Right of Urban Land*. Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 31, 2017, p. 184-185).

relevante. Com isso, seria possível buscar, em longo prazo, a estabilização da população nos núcleos regularizados e uma urbanificação do local, mediante a inserção de espaços públicos, criação de áreas verdes, corredores ecológicos etc.

A regularização fundiária precisa ser, antes de mais nada, um processo de planejamento, mas não um planejamento apenas da regularização, e sim da cidade como um todo. A expectativa e intenção não podem ser a correção de décadas de ausência estatal com apenas um cronograma de obras, algumas praças e um posto de saúde.

O aspecto social da regularização fundiária parece ser aquele que reclama maior urgência nos núcleos urbanos informais, principalmente naqueles ocupados por populações de baixa renda. Antes de distribuir títulos de propriedade, o Estado precisa conhecer a população, seus anseios e necessidades. A sociedade precisa ser engajada nesse movimento para que seja um dos instrumentos da transformação urbana.

Quanto ao aspecto ambiental, é necessária ponderação. Com efeito, o que se encontrará na regularização fundiária são núcleos urbanos informais consolidados. Logo, consolidados também estarão os danos ambientais. Portanto, não haverá espaços para radicalismos. Por certo que remoções serão necessárias, mormente naqueles casos de riscos iminentes, como em locais suscetíveis a desabamentos. Todavia, não podem consistir como objetivo principal para a resolução da problemática, devendo o poder público buscar ao máximo a redução dos impactos causados por esses assentamentos, integrando-os a um projeto de proteção ambiental.¹⁹⁶

Nesse sentido, parece ser acertada a opção da Lei nº 13.465/2017 ao possibilitar a regulação fundiária em áreas de proteção ambiental, desde que elaborados estudos técnicos que demonstrem melhorias em relação à situação anterior. Com efeito, a recuperação ambiental deverá consistir em um processo paulatino, de planejamento e de implantação em longo prazo. Esse projeto deveria ser planejado para a cidade como um todo, visto que a impermeabilização dos solos, a ausência de corredores ecológicos, entre outros, são problemas que estão longe de afetar apenas as ocupações irregulares.

¹⁹⁶ LIRA, Ricardo Cesar Pereira. O Estado Social e a regularização fundiária como acesso à moradia. **Instituto Brasileiro de Direito Comparado Luso-Brasileiro**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 45, p. 89, 2014.

Como consideração final, a regularização fundiária, nos termos em que posta atualmente pela Lei nº 13.465/2017, não se revela, por si só, como um instrumento efetivo de tutela socioambiental. As inovações trazidas para efetivar a regularização dominial parecem ter sido forjadas sem uma efetiva reflexão sobre a realidade fundiária brasileira. A legitimação fundiária, o direito real de laje e o condomínio urbano simples buscam repetir um modelo de regularização essencialmente econômico, o que já se revelou insuficiente em outros países.

De outra banda, por mais que a Lei nº 13.465/2017 tenha traçado diretrizes e objetivos atrelados a melhorias urbanísticas, ambientais e sociais, o fato é que, na essência, esse contexto normativo já se encontrava na Lei nº 11.977/2009. Com efeito, não houve avanço axiológico e tampouco a reformulação ou criação de instrumentos destinados a fazer cumprir tais desideratos. Assim, por mais que tais aspectos sejam tratados com pertinência na lei, falta clareza quanto à forma de sua instrumentalização.

Outrossim, ainda que seja possível e necessário um diálogo com outros instrumentos normativos, como o Estatuto da Cidade e a própria CF, não há garantia de que as regularizações fundiárias não se restringirão ao aspecto meramente dominial, já que este é amplamente estimulado pela Lei nº 13.465/2017. Logo, diante das diretrizes gerais fixadas na nova legislação, ao poder público caberá a responsabilidade por fazer da regularização fundiária um elemento efetivamente transformador da realidade urbana.

As teorias e hipóteses são validadas ou refutadas pela experiência. A regularização fundiária é experiência pura, de modo que as pesquisas de campo revelam que cada caso é um caso.¹⁹⁷ Espera-se que as preocupações aqui traçadas sejam refutadas pela criatividade e planejamento dos incumbidos da regularização fundiária urbana. Entretanto, para que sejam refutadas, é necessário que sejam estabelecidas. Assim, espera-se que esta Dissertação possa contribuir para uma reflexão crítica sobre a questão urbanística brasileira e sobre como a busca por um estado socioambiental de direito pode ser realizada através da regularização

¹⁹⁷ BRANDIMILLER, Tatiana Urbanovik. **Programa de regularização fundiária sustentável de assentamentos irregulares de São Bernardo do Campo**: avanços e desafios ao processo de regularização fundiária no âmbito da política habitacional municipal. 2017. 135 f. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Doi:10.11606/D.16.2018.tde-13062017-122447. Acesso em: 8 fev. 2021.

fundiária, que se mostra ainda uma realidade muito complexa, multifacetária e desafiadora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 13.465 de 2017 se tornou um paradigma no cenário jurídico nacional ao trazer normas gerais sobre o procedimento de regularização fundiária e criar institutos jurídicos inéditos para tal finalidade. Nos termos da legislação, a regularização fundiária urbana abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

O objetivo dessa norma é o de corrigir as disfunções surgidas no processo de urbanização brasileiro, que se desenvolveu sem um planejamento efetivo ao longo de aproximadamente 500 anos de história. A ausência de um compromisso com o planejamento das cidades, característica verificada já no período colonial e que perpassou a trajetória da urbanização brasileira, foi agravada por outros fatores, como a falta de representatividade da população perante o poder público municipal, relegando-se a construção da cidade ao poder decisório de poucos, as limitações orçamentárias dos municípios, impedindo a realização de projetos significativos de urbanização, o regime de apropriação dos imóveis urbanos, obstando o acesso à população com menor poder aquisitivo, a segregação urbana, forjada por uma grande desigualdade social e fomentada por políticas públicas e pelo processo de especulação imobiliária, e a influência do capitalismo corporativo, com grande consumo de investimentos públicos e a consequente falta de investimento na cidade alijada da economia formal.

Esses foram os fatores, portanto, que moldaram a urbanização brasileira, dando origem a um grande número de habitações irregulares no país. A cidade restou conformada em um esquema centro-periferia, sendo que a periferia é o cenário atual de toda ordem de mazelas sociais, ambientais e urbanísticas. A precariedade de habitação, a ocupação de áreas ambientalmente protegidas e com alto risco de desastres, a falta de saneamento básico e a ausência da prestação de serviços públicos são todas características comuns desses lugares que nasceram e cresceram sem a tutela estatal.

Com efeito, verifica-se que foi apenas com a CF/1988 que a política urbana ganhou destaque no cenário jurídico pátrio, através da sua incorporação ao texto constitucional e da previsão de princípios, normas e instrumentos para orientar e executar a urbanização nacional. A par dela, também houve a previsão do direito

fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de modo que o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental passaram a ser aliados no combate as mazelas urbanas. Afinal, apenas haverá sadia qualidade de vida e bem-estar nas cidades com a preservação ambiental. Da mesma forma, apenas haverá preservação ambiental com a implementação de uma séria política de desenvolvimento urbano.

Abriu-se caminho, nesse contexto, para a concepção do Estado Socioambiental de Direito, que decorre da necessidade de seguirmos efetivando os direitos sociais – visto que, em nossa realidade, não se pode afirmar que o Estado Social cumpriu seu desiderato – acrescentando-lhes uma dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana.

O Estado Socioambiental de Direito incorpora a promoção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um dos seus principais objetivos. E o faz não somente como um dever de proteção ao meio ambiente, mas através da sua incorporação como elemento essencial ao bem-estar e a sadia qualidade de vida da sociedade. Dentro de uma concepção de estado socioambiental é inconcebível uma vida digna em um ambiente indigno.

Nessa ambiência, é preciso encarar a regularização fundiária como um instrumento de construção de um Estado Socioambiental de Direito. Ou seja, ela deve fomentar a concretização dos direitos sociais e de uma dimensão ecológica da dignidade humana, garantindo o acesso de todos à moradia com dignidade. Afinal, é justamente nas ocupações irregulares, principalmente naquelas ocupadas predominantemente por populações de baixa renda, que se verifica a violação generalizada de direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira dimensões.¹⁹⁸

Nada obstante, constata-se que a Lei nº 13.465/2017 trouxe a regularização dominial como seu aspecto mais relevante. Nesse sentido, se operaram as grandes

¹⁹⁸ Betânia de Moraes Alfonsin, sustenta, inclusive, a necessidade de inserção digital das ocupações irregulares. Para a autora: “O desenvolvimento urbano sustentável atualmente passa, em seu viés social de busca pela redução das desigualdades, pelo enfrentamento da questão digital. Isso porque a internet tem acarretado alterações importantes nas relações sociais e na forma de distribuição da informação e na apropriação de conhecimento. Assim, como fator de mudança, a internet pode operar tanto positivamente, como fomentadora de oportunidades aos indivíduos, quanto negativamente, incrementando a exclusão social, nas situações em que o acesso à rede mundial de computadores não se apresentar de forma democrática”. ALFONSIN, Betânia de Moraes; CHALA, Bárbara Guerra. O Direito à Cidade como fundamento normativo de garantia da inclusão digital no espaço urbano brasileiro. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 4, p. 2288-2310, p. 2305. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/53220>. Acesso em: 11 abr. 2021.

inovações legislativas, que buscaram garantir a titulação dos imóveis urbanos informais, desburocratizando tanto o procedimento de regularização fundiária quanto o procedimento de registro imobiliário. Logo, as dimensões urbanísticas, ambientais e sociais, destinadas à efetiva incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, parecem ter sido relegadas a um segundo plano.

Com isso, a regularização fundiária, nos termos em que posta atualmente pela Lei nº 13.465/2017, não se revela, por si só, como um instrumento efetivo de tutela socioambiental. As inovações trazidas para efetivar a regularização dominial parecem ter sido forjadas sem uma efetiva reflexão sobre a realidade fundiária brasileira. O direito real de laje e o condomínio urbano simples buscam repetir um modelo de regularização fundiária essencialmente econômica, o que já se revelou ineficiente mundo afora.

De outra banda, por mais que a Lei nº 13.465/2017 tenha traçado diretrizes e objetivos atrelados a melhorias urbanísticas, ambientais e sociais, o fato é que, na essência, esse contexto normativo já se encontrava na Lei nº 11.977/2009. Com efeito, não houve avanço axiológico nem reformulação ou criação de instrumentos destinados a fazer cumprir tais desideratos. Assim, por mais que tais aspectos sejam tratados com pertinência na lei, falta clareza quanto à forma de sua instrumentalização, mantendo-se apenas um “mundo de aparências”.

Ao transmutar a lógica da Lei nº 11.977/2009, calcada na legitimação da posse, para uma lógica de reconhecimento de direito de propriedade, através da legitimação fundiária, a Lei nº 13.465/2017 pode dificultar um dos seus objetivos mais nobres, que é o de promover a fixação da população nos núcleos regularizados. Com ela, as comunidades já frágeis podem ter sua insegurança agravada ainda mais, com a chegada do mercado imobiliário especulativo e voraz.

Nessa ambiência, ao mesmo tempo em que é reconhecida como um marco na regularização fundiária urbana, a Lei nº 13.465/2017 também pode trazer efeitos perversos diante do contexto socioeconômico da urbanização brasileira. Características como a miséria, a segregação e as ocupações irregulares podem ser estimuladas e não combatidas, a depender de como e com qual intenção a legislação for empregada.

Ainda que seja possível e necessário um diálogo com outros instrumentos normativos, como o Estatuto da Cidade e a própria CF, não há garantia de que as regularizações fundiárias não se restringirão ao aspecto meramente dominial, já que

amplamente estimulado pela Lei nº 13.465/2017. Logo, diante das diretrizes gerais fixadas na nova legislação, aos municípios caberá a responsabilidade por fazer da regularização fundiária um elemento efetivamente transformador de sua realidade urbana.

Espera-se, com a pesquisa, ter contribuído para a reflexão crítica sobre a questão urbanística brasileira e sobre como a busca por um Estado Socioambiental de Direito pode ser realizada através da regularização fundiária, que se mostra ainda uma realidade muito desafiadora.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 2, p. 168-193, fev. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37245/32466>. Acesso em: 11 abr. 2021.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; CHALA, Bárbara Guerra. O Direito à Cidade como fundamento normativo de garantia da inclusão digital no espaço urbano brasileiro. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 4, p. 2288-2310, dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/53220>. Acesso em: 11 abr. 2021.

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana - Habitat III. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 3, p. 1214-1246, jul. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29236>. Acesso em: 11 abr. 2021.

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. As manifestações de junho de 2013, o processo de construção dos direitos de cidadania no Brasil e o direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 1, p. 71-90, fev. 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15200>. Acesso em: 11 abr. 2021.

BENTE, Richard Hugh. **Regularização fundiária de interesse social no Estado de São Paulo**: uma análise dos programas Pró-lar e Cidade Legal nos Municípios do Vale do Paraíba. 2010. 414 f. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2014, p. 9.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 58 de 10 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del058.htm. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 28 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 31 jul. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 30 jan. 2021.

BRANDIMILLER, Tatiana Urbanovik. **Programa de regularização fundiária sustentável de assentamentos irregulares de São Bernardo do Campo: avanços e desafios ao processo de regularização fundiária no âmbito da política habitacional municipal**. 2017. 135 f. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Doi:10.11606/D.16.2018.tde-13062017-122447. Acesso em: 8 fev. 2021.

BRITO, Monica Silveira. **Modernização e tradição: urbanização, propriedade da terra e crédito hipotecário em São Paulo na segunda metade do século XIX**. 2006. 155 f. Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo – São Paulo, 2006.

CABRAL, Rafael Lamera Giesta; GAMA, Vanessa Dias de Carvalho Quaresma. Direito de laje: da importância social e das controvérsias quanto ao direito de superfície e ao condomínio edilício. **Revista Jurídica da UNIF7**, Lamera, v. 15, n. 2, p. 109-126, jul./dez. 2018.

CASTRO, Matheus Felipe de; SAUER, Tais Mirela. A Regularização Fundiária Urbana como Instrumento Eficaz do Princípio da Função Social da Propriedade e a Ideologia Constitucionalmente Adotada. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Florianópolis, v. 2, n. 1, 2016.

CICHELERO, Cesar Augusto; WEBER, Thadeu; CALGARO, Cleide. Mínimo existencial: entre a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e o estado socioambiental. *In*: RUSCHEINSKY, Aloisio; CALGARO, Cleide; WEBER, Thadeu (Orgs.). **Ética, direito socioambiental e democracia**. Caxias do Sul: Educs, 2018. Disponível em: <https://www.uces.br/site/midia/arquivos/ebook-etica-direito.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2021.

COIMBRA, Diego; RIGO, Karina Borges. O papel do Direito no planejamento urbano para a biodiversidade. *In*: RECH, Adir Ubaldo; JOHN, Natacha Souza; SANTOS, Sadrine Araujo. **Instrumentos jurídicos de políticas ambientais sustentáveis**. Caxias do Sul: Educs, 2019.

CORREIA, Arícia Fernandes. **Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal:** a conversão da medida provisória n. 759/2016 na lei federal nº 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do rio de janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. *Right of Urban Land*. Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 31, 2017.

CUNHA, Thierry Reusch. **A Lei 13.465/2017 e a (in)constitucionalidade do instituto da legitimação fundiária.** 2020. 63 f. Monografia (Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais). Curso de Direito. Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, RS, 2020.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente:** a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico: entre a "cidade legal" e a "cidade ilegal". *In:* FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1988.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. XV, n. 1, p. 46, jan./jun. 2003.

FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1449-1482, 2018, p. 1464. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32040/26007>. Acesso em: 6 fev. 2021.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GOLDSMITH, William W. **Resisting the reality of race:** land use, social justice and the metropolitan economy. ENCONTRO INTERNACIONAL DEMOCRACIA, IGUALDADE E QUALIDADE DE VIDA. O desafio para as cidades do século XXI. Porto Alegre, SCPRS/UFRGS/IPPUR/FAUUSP/ Planners Network, 1999, *In:* RIBEIRO, Fabiana Valdoski. **A luta pelo espaço:** da segurança da posse à política de regularização fundiária de interesse social em São Paulo. 2012. 349 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

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

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos**. Trad. de Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2004.

LA FLOR, Martiane Jaques; SANTOS, Sandrine Araujo. Direito de laje: evolução? *In:* RECH, Adir Ubaldo; JOHN, Natacha Souza; SANTOS, Sadrine Araujo. **Instrumentos jurídicos de políticas ambientais sustentáveis**. Caxias do Sul: Educs, 2019.

LEITE, Rita de Cassia Curvo. Regularização fundiária urbana (fases administrativas): efetivo direito à moradia digna nos centros urbanos? **Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito**, v. 2, n. 1, p. 211, 2020. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/fid/article/download/208/pdf_1. Acesso em: 2 fev. 2021.

LIRA, Ricardo Cesar Pereira. O Estado Social e a regularização fundiária como acesso à moradia. **Instituto Brasileiro de Direito Comparado Luso-Brasileiro**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 45, 2014.

LUNELLI, Carlos Aberto. Direito ambiental e novos direitos. *In*: RECH, Adir Ubaldó; MARIN, Jeferson; AUGUSTIN, Sérgio (Orgs.). **Direito Ambiental e Sociedade**. Caxias do Sul: Educs, 2015.

UTZIG, Ângela Irene Firas de Araújo. Relações entre homem e ambiente: estágios serais e correntes ecológicas. *In*: RECH, Adir Ubaldó; JOHN, Natacha Souza; SANTOS, Sadrine Araujo. **Instrumentos jurídicos de políticas ambientais sustentáveis**. Caxias do Sul: Educs, 2019.

MARCHI, Graciela. A dignidade humana e o estado socioambiental de direito: uma análise acerca do direito de propriedade sob o aspecto ambiental. *In*: CALGARO, Cleide. **Direito socioambiental**. Caxias do Sul: Educs, 2018.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização fundiária urbana de interesse social no Direito brasileiro**. 2013. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 9. ed. Rio de Janeiro: Método, 2014.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Novidades da Lei n. 13.465/2017: o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o loteamento de acesso controlado**. Disponível em: www.flaviotartuce.adv.br. Acesso em: 9 jan. 2021.

PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; PEREIRA, Henrique M. Koppe; PANASSAL, Paula D. Dornelles. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: a construção de uma cultura à luz da democracia participativo-ambiental. *In*: RUSCHEINSKY, Aloisio; CALGARO, Cleide; WEBER, Thadeu. **Ética, direito socioambiental e democracia**. Caxias do Sul: Educs, 2018.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

RECH, Adir Ubaldó; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente**: pressuposto para cidades inteligentes. Caxias do Sul: EDUCS, 2019.

RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**: instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável. Caxias do Sul: EducS, 2012.

RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, Direito Urbanístico e Ambiental**: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul: EducS, 2016.

RIBEIRO, Fabiana Valdoski. **A luta pelo espaço**: da segurança da posse à política de regularização fundiária de interesse social em São Paulo. 2012. 349 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RODRIGUES, Rodrigo Marcos Antonio. **Curso de terrenos de marinha e seus acrescidos**: laudêmio, taxa de ocupação e foro. 2. ed. São Paulo: Editora Pillares, 2016.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Novel/Fapesp, 1997.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SACHS, Céline. **São Paulo**: Políticas Públicas e Habitação Popular. São Paulo: Edusp, 1999.

SALEME, Edson Ricardo. Parâmetros sobre a função social da cidade. Anais do XIV Congresso Nacional do Conpedi. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/141.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2021.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang *et al.* **Direito constitucional ambiental**: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 6. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos processos coletivos em face do risco socialmente intolerável**. Caxias do Sul: Educs, 2014.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. *In*: MARICATO, Ermínio (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

SMOLKA, Martim. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coords.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo**. Trad. de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 79-80.

SOUSA, João Pedro; CARVALHO, Gabriela. **Resumo das Adins propostas questionando a constitucionalidade da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. São Paulo: Mackcidade, 2018. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/estudo%20Mackcidade.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2021.

SPINAZZOLA, Patricia Cezario Silva. **Impactos da regularização fundiária no espaço urbano**. 2008. 120 f. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

STEINMETZ, Wilson Antônio. **Colisão de Direitos Fundamentais e Princípio da Proporcionalidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. São Paulo: Método, 2011.

VICENTE, Paulo; MARCELO, Alexandrino. **Direito Constitucional descomplicado**. 14. ed. Rio de Janeiro: Método, 2015.