REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, INCLUSÃO SOCIAL E CIDADANIA NO ESPAÇO LOCAL BRASILEIRO

Thami Covatti Piaia

Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. *Visiting Scholar* na Universidade de Illinois – Campus de Urbana-Champaign – EUA (2012). Professora na Graduação e no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, Mestrado e Doutorado da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI -, Campus de Santo Ângelo/RS. Membro do Grupo de Pesquisa Conflito, Cidadania e Direitos Humanos. E-mail: thamicovatti@hotmail.com

Jacson Roberto Cervi

Doutor em Direito pela UNISC, com estágio doutoral na Universidade de Sevilha-Espanha. Professor na Graduação e no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, Mestrado e Doutorado da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI -, Campus de Santo Ângelo/RS. Membro do Grupo de Pesquisa Novos Direitos na Sociedade Globalizada. Pesquisador nas áreas de Ecologia Política e Direito Ambiental. Advogado. E-mail: jrcervi@santoangelo.uri.br

Miriane Maria Willers

Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI – campus de Santo Ângelo/RS. Advogada Pública do Município de Santo Ângelo. E-mail: mirianew@yahoo.com.br

RESUMO

A regularização fundiária está vinculada ao direito social à moradia e, deste modo, ao Princípio da Dignidade Humana, tratando-se de um programa de inclusão social diretamente vinculado à cidadania dos envolvidos. Sabe-se que o Poder Local, a partir da Carta de 1988, recebeu a tarefa do legislador constituinte de ordenação do solo urbano, zelando pelo desenvolvimento de uma cidade habitável e sustentável. Nesse intuito, serão investigados os aspectos históricos e institucionais da problemática, para na sequência, avançar-se para as questões constitucionais e normativas, colocando em evidência o Município, como espaço local, e a função social da cidade. Para a obtenção dos resultados almejados pela pesquisa, o método de abordagem a ser seguido será o empírico-dialético, utilizando-se de pesquisas bibliográficas e legislativas. Em conclusão, o estudo abordará a inter-relação da regularização fundiária com a inclusão social e com a cidadania, sendo competência comum de todos os entes da Federação, zelar pela efetivação do direito social à moradia.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Espaço local. Cidadania.

ABSTRACT

Land use regulation is linked to the social right to housing and, thus, to the Human Dignity Principle, being a social inclusion program directly attached to the citizenship of the subjects involved. It is known that the Local Power, through the Letter of 1988, has received the task of constituent legislator of urban land management, caring for the development of a habitable and sustainable city. Following this path, it will be investigated the historical and

institutional aspects of this topic, in order to move forward to constitutional and normative questions, highlighting the city, as local space, and its social role. In order to obtain the aimed results, the approaching method will be the empirical-dialectical, making use of bibliographical and legislative researches. In conclusion, the study will approach the interrelationship of land use regulation, social inclusion and citizenship, being a common competence of all entities of the Federation to care for the effectiveness of the social right to housing.

Keywords: Land use regulation. Local space. Citizenship.

1 INTRODUÇÃO

A desigualdade no acesso à terra teve início com a colonização portuguesa no Brasil, ainda no século XVI. Com a concessão das sesmarias formaram-se grandes latifúndios, consagrando uma classe dominante, aristocrática, escravista e comercial (HOLSTON, 2013). Esta desigualdade se perpetuou historicamente, atingindo de modo especial, o espaço local urbano, fazendo com que embora esparsamente povoadas, as grandes extensões de terras brasileiras permaneçam concentradas nas mãos de poucos: 1,7 % da população é dona de quase 50% das terras aráveis. (HOLSTON, 2013, p. 184). Se é possível argumentar que os efeitos da escravidão ainda se fazem sentir no Brasil de hoje, a grande propriedade ainda é uma realidade em várias regiões do país. (CARVALHO, 2006, p. 54-55).

Nesse cenário de desigualdade, dados demonstram que mais de 80% da população brasileira vive nos espaços locais dos municípios, chamados de cidades, fenômeno este acentuado pela industrialização e pelo processo migratório campo-cidade, decorrente da falta de oportunidades nos interiores dos municípios brasileiros. Contudo, essa ocupação desordenada do meio urbano não foi acompanhada de instrumentos de planejamento e de políticas públicas, o que agravou problemas como favelização, desemprego, criminalidade, degradação do meio ambiente, enfim, uma série de entraves sociais e ambientais.

Historicamente, os pobres urbanos foram se colocando nos subúrbios, periferias das cidades, bairros desprovidos da maior parte dos serviços urbanos. As classes trabalhadoras de baixa renda buscaram as periferias, porque lá a ilegalidade dos lotes tornou a terra acessível para quem não tinha condições financeiras de arcar com os elevados custos de compra ou locação de residências legais (HOLSTON, 2013). Deste modo, proliferaram-se os loteamentos irregulares, clandestinos e as invasões, gerando um cenário de acentuada exclusão social.

Thami Covatti Piaia | Jacson Roberto Cervi | Miriane Maria Willers

Nesse contexto, o presente artigo objetiva discutir os aspectos institucionais e históricos da crise fundiária brasileira, estabelecendo como parâmetros o Sistema de Sesmarias e a Lei de Terras de 1850, para finalmente chegar em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, e, a partir de então, analisar a responsabilidade do espaço local, o Município, na efetivação da regularização fundiária e como este processo promove a inclusão social das famílias de baixa renda, minimizando as desigualdades históricas existentes desde a colonização. As discussões trazidas pela pesquisa não têm a pretensão de esgotar o tema, que é amplo e relevante, mas abordar aspectos pontuais da regularização fundiária, ciente do alto custo destas políticas públicas para o Município, que na maioria das vezes não tem condições de suportar o custo e nem de efetivar essas políticas.

2 ASPECTOS INSTITUCIONAIS E HISTÓRICOS DA CRISE FUNDIÁRIA BRASILEIRA: DAS SESMARIAS À LEI DE TERRAS DE 1850

O objetivo de Portugal ao colonizar um Brasil recém descoberto se ateve principalmente ao lucro, incorporando terras ao patrimônio da Coroa. Essa incorporação constituía o fundamento jurídico da política imperial de governar as colônias criando elites fundiárias locais. (HOLSTON, 2013, p. 162). Faoro, muito bem enfatiza que, seria perigoso erro de perspectiva medir a conquista e a colônia como realidades alheias às metrópoles, de onde lhes vinha o sangue e a respiração, umbilicalmente. (1998, p. 145)

As terras da colônia, improdutivas e desabitadas, foram distribuídas aos súditos amigos, com o propósito de exploração em parceria com a Coroa, além da difusão da religião oficial, o cristianismo. O sistema escolhido para essa exploração conjunta, foi um modelo de concessão chamado Sesmarias, regulado por legislação vigente em Portugal e na colônia brasileira, assim organizado: as terras permaneciam como patrimônio da Coroa, e apenas seu usufruto era distribuído. (HOLSTON, 2013, p. 163)

Transferida para as Américas em 1548 com o Regimento de 17 de dezembro, que estabelecia a organização jurídico-política na colônia, essa forma de ação se tornou a única maneira legal de a Coroa fixar o povo na terra para levar adiante seus projetos paralelos de cultivo comercial e instrução religiosa. (HOLSTON, 2013, p. 163)

Assim, a política para a colônia já estava institucionalizada: servir à camada dominante, ao seu desfrute e gozo, onde a concentração de poderes aumentou significativamente. Os vícios e

Thami Covatti Piaia | Jacson Roberto Cervi | Miriane Maria Willers

abusos atravessaram o Atlântico para maior encargo do tesouro e maiores ônus da população da colônia. Assim, o Brasil foi moldado na forma dos padrões patrimonialistas portugueses.

No início da colonização, devido ao baixo valor das terras, motivado pela abundância e pela necessidade encarecedora de escravos para o seu cultivo, a garantia da ocupação das terras pelo Sistema de Sesmarias era relativamente difícil, fazendo com que terras fossem apenas mantidas para usos futuros, sem serem cultivadas, contrariando os objetivos iniciais do sistema. Com base nessas mudanças, os agentes da Coroa usaram concessões reais para dividir o Brasil em enormes latifúndios. Eram comuns concessões de 10, 20 e até 100 léguas quadradas (432, 868 e 4342 quilômetros quadrados respectivamente). (HOLSTON, 2013, p. 163).

Em consequência dessas gigantescas concessões, surgiram no Brasil, classes de aristocratas, comerciantes e escravistas, que para perpetuarem o círculo vicioso, mandavam seus filhos para a Universidade de Coimbra, em Portugal, para estudar Direito, de onde voltavam para constituir o escalão superior das profissões políticas e jurídicas, tanto no Brasil pré como no pós-Independência. (HOLSTON, 2013, p. 166)

Na compreensão de Roberto Damatta, no Brasil:

O Estado não nasceu operando a partir dos agentes privados, mas de instituições e leis que ele mesmo criava com seus instrumentos de mudança, progresso e controle. Onde a hierarquia é fundamental para a definição do papel das instituições e indivíduos. Se o indivíduo ou cidadão não tem qualquer relação com instituição ou pessoa de prestígio, ele é tratado como inferior. (1985, p. 73)

A longa caminhada dos séculos na história de Portugal e do Brasil mostra, portanto, um Estado que se sobrepõe à sociedade sempre que possível, se necessário pela violência, rotineiramente presente, no interesse da camada dominante. No caso brasileiro, a patrimonialista. Uma característica importante do patrimonialismo, é que ele se estrutura sobre uma burocracia formada pelo nepotismo e por critérios pessoais, não implicando nenhum critério meritocrático, em princípio. (SILVA, 2001, p. 34-35)

Nesse sistema, o método oficial de concessões de terras pela Coroa, tornava as posses ilegais, sendo que as regras preconizavam que apenas pela concessão real, as terras poderiam ser adquiridas. Contudo, costumavam ser reconhecidas como legítimas se fossem ativamente

Thami Covatti Piaia | Jacson Roberto Cervi | Miriane Maria Willers

cultivadas por longo tempo com uma produção contínua e evidente, (HOLSTON, 2013, p. 167) fazendo com que surgissem conflitos fundiários até hoje persistentes no Brasil.

Os tribunais coloniais em geral determinavam que os direitos dos posseiros sobre terras cultivadas podiam ser legalizados se suas reivindicações fossem registradas e se os impostos fossem pagos em um período de tempo especificado. (HOLSTON, 2013, p. 167-168)

Para muitos posseiros, contudo, esses gastos eram proibitivos. Em consequência, uma decisão favorável em geral tinha o efeito perverso de forçá-los a sair da terra ou pelo menos de colocá-los numa ilegalidade sem ambiguidades. Por essa razão, posseiros mais humildes raramente tentavam legalizar suas posses. (HOLSTON, 2013, p. 168)

Para as classes privilegiadas economicamente, contudo, a possibilidade de tornarem legítimas suas terras ilegítimas, pela interpretação da justiça, serviam como estímulo para invadirem quantidades significativas de terras. Finalmente, quando o novo governo imperial extinguiu a instituição de Sesmarias, em 1822, a posse se tornou o único método reconhecido pela lei (ainda que contraditório) para reivindicar terras. (HOLSTON, 2013, p. 168) A ambiguidade na interpretação judicial, fez com que surgisse no Brasil, uma forma peculiar para resolver conflitos fundiários, ou seja, usar a própria lei, o Estado e a famosa burocracia brasileira, já existente à época no país, para legalizar terras consideradas ilegais.

Com o fim do Sistema de Sesmarias em 1822, o Brasil ficou sem alternativas oficiais para a questão da regularização fundiária, aspecto de alta relevância para a soberania nacional, além do Estado estar desprovido de fundamentação para resolver conflitos fundiários. Enfim, por ser a questão da harmonização das terras extremamente importante para o desenvolvimento do novo país, algo precisava ser feito, para a regularização de propriedades privadas e públicas. O Brasil, já independente, necessitava, com urgência, de segurança jurídica nas questões fundiárias, para conceder títulos de propriedades, para certificar terras e para que o próprio Estado conseguisse identificar seu patrimônio. Então, em 1850, como alternativa, surgiu a Lei de terras.

2.1 Lei de terras de 1850

A Lei de Terras de 1850, trouxe uma perspectiva única para a aquisição de propriedades no Brasil, ao estabelecer a proibição da aquisição de terras devolutas, senão pela compra, tornando a posse ilegítima. (BRASIL, 1850). Assim, essa legislação, continuou

Thami Covatti Piaia | Jacson Roberto Cervi | Miriane Maria Willers

criminalizando a forma como a população de baixa renda adquiria terras no Brasil. [...] como legislação efetiva, foi uma fonte notável de desigualdade e injustiça na sociedade brasileira. (HOLSTON, 2013, p. 182). Quando percebemos que a lei estabelecia esses obstáculos para os cidadãos brasileiros e para os novos imigrantes (e futuros cidadãos), torna-se clara sua ação como forma de restringir o acesso à propriedade fundiária. (HOLSTON, 2013, p. 180)

Embora a lei de 1850 tenha sido aplicada até 1891, não há dúvida de que foi um retumbante fracasso em quase todos os seus objetivos para regular a posse da terra, financiar a imigração por meio de vendas de terras, fornecer imigrantes para as lavouras, abrir o território brasileiro para uso produtivo, instituir um regime legal seguro de propriedade da terra, impedir a invasão de terras públicas e aumentar a autoridade do Estado. (HOLSTON, 2013, p. 182). [...] depois disso, o Brasil ficou sem uma política fundiária até a década de 1960. (HOLSTON, 2013, p. 182)

Dessa forma, nota-se que a Lei de Terras de 1850, não favoreceu, de modo algum as camadas de menor poder aquisitivo da população brasileira, possuidores de pequenos pedaços de terras. Nesse cenário, a maioria dos brasileiros continuou destituída de terras pelos cem anos seguintes, e com grande parte do interior do país desocupado até hoje. (HOLSTON, 2013, p. 184), como pode ser visto no censo de 1920, a respeito da propriedade domiciliar, que comprova esse ponto com precisão: 79% dos domicílios na cidade de São Paulo eram alugados, e apenas 19% eram de propriedade de seus ocupantes. (HOLSTON, 2013, p. 184 apud BONDULI, 1983, p. 146).

Na compreensão de Holston, o fracasso da Lei de Terras de 1850 condicionou diretamente o desenvolvimento das periferias urbanas, e assim sua cidadania insurgente, pois boa parte dessas regiões distantes era composta de terras devolutas até o final dos anos 1960. (2013, p. 185)

As medidas reformistas contaram com cinco componentes principais, todos eles perversamente produtivos em seus fracassos: em estabelecer que o futuro acesso a terras públicas dependia unicamente da compra; em submeter propriedades existentes à validação; em transformar terras consideradas ilegítimas em propriedades privadas através de um processo burocrático que incluía demarcação, registro e impostos e “devolver” as terras consideradas ilegítimas; em designar as restantes terras devolvidas e desocupadas como terras nacionais públicas; e em estabelecer um novo regime legal de propriedade privada da terra baseado em mercados livres. (HOLSTON, 2013, p. 185)

Após a questionável regularização trazida pela Lei de Terras de 1850, a Constituição Republicana de 1891, apresentou modificações no que dizia respeito às terras públicas não cultivadas e às terras devolutas, transferindo-as aos governos estaduais e transformando-as em moedas de trocas. Essa transferência equivaleu a mais de 80% do território nacional

Thami Covatti Piaia | Jacson Roberto Cervi | Miriane Maria Willers

(HOLSTON, 2013, p. 182) e aconteceu, por culpa do próprio sistema, existente antes mesmo da Lei de Terras de 1850, que exigia, para o reconhecimento da propriedade legítima, a produtividade das terras. No entanto, a incapacidade de preencher essa condição de consignação resultou no confisco da propriedade e na devolução da terra ao patrimônio público. (HOLSTON, 2013, p. 185)

A transformação da terra em mercadoria, trouxe satisfação aos grandes proprietários de terras, que precisavam de novas possibilidades de investimentos e de garantias aos empréstimos, depois da abolição da escravatura. As duas coisas exigiam não apenas a criação de um mercado imobiliário legítimo para gerar e manter os valores da terra: a eficácia da terra como mercadoria também dependia da segurança de seus títulos. (HOLSTON, 2013, p. 186)

Desta estrutura incerta, se estabeleceram relações patrimonialistas, cuja legitimidade se assenta na tradição, tendo como característica principal no Brasil, a do domínio da sociedade pelo governo. (FAORO, 1998, p. 18). Assim, não se formou qualquer projeto de país, já que os interesses coletivos foram sempre rechaçados em favor dos interesses dos que possuíam condições de se articularem em torno do patrimonialismo. (HOLANDA, 1995, p. 161) [...] muitos juristas resistiram à afirmação do Império de que as terras públicas não podiam ser adquiridas por usucapião. (HOLSTON, 2013, p. 189). Muitos juristas argumentaram durante anos que, como uma categoria de coisas, as terras devolutas eram de fato suscetíveis à aquisição por prescrição, mas a Lei de Terras tornou ilegal o componente essencial desse processo, que é a posse. (HOLSTON, 2013, p. 190)

O patrimonialismo tem como característica, ser um sistema político tradicional em que o governante determina todas as decisões políticas e administrativas. Como não pode garantir a fidelidade de seus dependentes, o governante patrimonial abre mão de parte de seu poder absoluto, conferindo direitos especiais ou privilégios a funcionários públicos ou particulares em troca de bens, serviços ou lealdade. (AVRITZER, 2000, p. 167-168) O elemento tradicional evidencia-se nos propósitos de preservar e fortalecer, a todo custo, uma ordem social que não possuía condições materiais e morais suficientes para engendrar o padrão de autonomia necessário à construção e ao fortalecimento de uma nação. (FERNANDES, 1981, p. 33).

Thami Covatti Piaia | Jacson Roberto Cervi | Miriane Maria Willers

Desde o início da colonização do Brasil, passando pelo período imperial até a Proclamação da República, a população brasileira, com especial ênfase à de baixa renda, sofreu severa limitação nas suas possibilidades de expansão, podendo-se com isto qualquer possibilidade de surgimento do espírito autonomista do *self government* no país. Enfim, uma imensa cadeia se formava ao redor do Estado, iniciando pela consciência dos homens, extremamente ruralista, vigiada pela Igreja Católica, e pela atividade econômica, que obedecia aos interesses de um Estado patrimonialista. Holanda compreendeu esse sistema, da seguinte forma:

Os movimentos aparentemente reformadores, no Brasil, partiram quase sempre de cima para baixo: foram de inspiração intelectual, se assim se pode dizer, tanto quanto sentimental. Nossa Independência, as conquistas liberais que fizemos durante o decurso de nossa evolução política vieram quase de surpresa; a grande massa do povo recebeu-as com displicência, ou hostilidade. Não emanavam de uma pré-disposição espiritual e emotiva particular, de uma concepção da vida bem definida e específica, que tivesse chegado à maturidade plena. (HOLANDA, 1995, p. 160)

Fernandes entendeu que a revolução burguesa no Brasil foi um processo que se construiu ao longo do tempo, sem rupturas abruptas, onde, sem negar a ordem social imperativa na sociedade colonial e reforçando-a, ao contrário, as referidas elites atuaram revolucionariamente ao nível das estruturas do poder político, que foram consciente e deliberadamente adaptadas às condições internas de integração e de funcionamento daquela ordem social. (1981, p. 32)

Aristides Lobo, entusiasta republicano, manifestou sua insatisfação com a maneira pela qual foi proclamado o novo regime, em 1889. Segundo ele, o povo, que pelo ideário republicano deveria ter sido protagonista dos acontecimentos, assistira a tudo bestializado, sem compreender o que se passava, julgando ver talvez uma parada militar. (CARVALHO, 1987, p. 09). A forma apática com que a população brasileira recebeu o novo regime, demonstra como o sistema patrimonialista, implantado por Portugal em terras brasileiras era provido de efetividade, ao que Carvalho prontamente concorda, quando diz que todo sistema de dominação, para sobreviver, terá de desenvolver uma base qualquer de legitimidade, ainda que seja a apatia dos cidadãos. (1987, p. 11)

Dessa forma, se percebe que a independência do Brasil de Portugal não foi suficiente para produzir e estabelecer novas instituições ao país, permanecendo o patrimonialismo arraigado ao sistema brasileiro por muitos anos, estando presente, em alguns aspectos, como a questão fundiária, até os dias atuais, fazendo com que muitos autores identificassem o Brasil como

Thami Covatti Piaia | Jacson Roberto Cervi | Miriane Maria Willers

sendo uma terra sem povo e um povo sem terra, especialmente entre as parcelas mais pobres da população.

3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, O ESPAÇO LOCAL E A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

O problema da irregularidade fundiária é histórico no Brasil, conforme já mencionado no texto, no entanto, é uma realidade que se perpetua em diversos países da América Latina, Ásia e África. Na tentativa de sanar este cenário preocupante, em 1999, o Programa Habitat da Organização das Nações Unidas lançou a Campanha Global pela Segurança da Posse. (FERNANDES, 2006).

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 avanços positivos foram registrados, mas não suficientes para solucionar o problema. Na Carta Política em vigor foi consagrado o Princípio da Função Social da Propriedade, onde no inciso XXIII do art. 5º prevê que a propriedade atenderá a sua função social, sendo elevada no art. 170, a um dos princípios fundamentais da Ordem Econômica. Da mesma forma, a Carta da República no art. 182 §2º reforça o Princípio da Função Social da Propriedade, que somente será concretizado “quando atender as camadas da população de baixa renda, pelo menos em termos de possibilidade de moradia digna para essa camada (MUKAI, 2013, p. 103), pois a cidade não é considerada justa quando desatende a sua função social constitucional, quando há pessoas morando em parcelamentos irregulares ou loteamentos clandestinos, em áreas de risco, alijadas da segurança da posse. A cidade justa pressupõe que os regulamentos sejam destinados para todos de forma igualitária, assim como o modo como serão interpretados. Assim entende Mussi, quando explica que:

O que faz com que isto aconteça é a maneira como serão interpretados e a capacidade de gestão urbana do poder público municipal em dizimar conflitos e constantemente se ajustar como governo e a partir das leis e fiscalização às pressões provenientes das diferenças de ideologia, interesses e conhecimento sobre o assunto que uma cidade sofre (2011, p. 79).

No modelo federativo vigente, o Município recebeu a responsabilidade primária pela ordenação e controle do solo urbano. Assim, o Poder Local tem competência constitucional concorrente para legislar em matéria ambiental e urbanística, conforme previsto no art. 30, incisos II e VIII da Constituição Federal (MUKAI, 2013). Importante lembrar que esta competência concorrente compreende a observância das regras gerais, estabelecidas pela

Thami Covatti Piaia | Jacson Roberto Cervi | Miriane Maria Willers

União e Estado-Membro acerca da matéria. A ordenação do solo deve ter como meta o bem-estar dos habitantes da cidade, pois o espaço urbano é formado por pessoas que exercem a cidadania ativamente. Todavia, a crescente urbanização desordenada tem agravado os problemas da cidade.

Na atualidade o Município assume todas as responsabilidades na ordenação da cidade, na organização dos serviços públicos locais e na proteção ambiental da sua área, agravadas a cada dia pelo fenômeno avassalador da *urbanização*, que invade os bairros e degrada seus arredores com habitações clandestinas e carentes de serviços públicos essenciais ao bem-estar dessas populações (MEIRELES, 2008, p.35).

Deste modo, os problemas da irregularidade na área urbana vêm aumentando, sendo que os municípios nem sempre possuem aporte técnico e financeiro para solucionar as questões da desordenação urbana. Cabe destacar que o art. 2º, inciso XIV, do Estatuto da Cidade apresenta entre suas diretrizes, a serem consideradas no Plano Diretor, “a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”.

Reconhecendo o papel fundamental dos municípios, na formulação de diretrizes de planejamento urbano e na condução do processo de gestão das cidades, o Estatuto da Cidade não só consolidou o espaço da competência jurídica e da ação política municipal, aberto pela Constituição de 1988, como também o ampliou sobremaneira, sobretudo no que toca à questão da regularização fundiária (FERNANDES, 2006, p. 24).

Ressalta-se ainda que o Estatuto da Cidade também disciplina as condições para que seja atendida a função social da cidade, sendo exigível que seja sustentável, o que compreende a garantia ao direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. O art. 182 da Constituição Federal outorgou aos Municípios a competência para definir a política de desenvolvimento urbano, traçando como metas o desenvolvimento sustentável da cidade e o bem-estar dos seus habitantes, sendo necessário que o Município crie e execute políticas públicas de regularização fundiária, ação indispensável para avançar no direito social à moradia e à inclusão social.

3.1 Regularização fundiária e inclusão social

A crescente urbanização brasileira após os anos 70 produziu um modelo de cidade calcado na exclusão e na segregação espacial (LIMA, 2013), especialmente para a população de baixa

Thami Covatti Piaia | Jacson Roberto Cervi | Miriane Maria Willers

renda, que teve obstaculizado o acesso à terra legal urbanizada. Nesse diapasão, cumpre ressaltar que o direito à cidade e o direito social à moradia, do qual a regularização fundiária é espécie, constituem-se em direito fundamental (arts. 6º, 182 e 183 da Constituição Federal de 1988). Nesse sentido, Melo explica que “[...] o direito à cidade tem por objetivo principal a efetivação dos princípios da dignidade da pessoa humana e que se constitui em norma de ordem pública e de interesse social” (2014, p. 07), para tanto, esse direito deverá ser elevado à categoria de direito fundamental. Da mesma forma, o direito fundamental à moradia está interligado com a dignidade humana que perpassa todo o Texto Constitucional, além de constituir-se em um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, configurando ofensa ao direito à cidade, quando as pessoas não têm acesso à segurança da posse do lote onde moram e quando lhes é negado o direito à moradia regular, tornando-se um dos problemas mais agudos de muitas cidades (Giddens, 2012).

A ocupação desordenada do solo e a falta de fiscalização pelo Poder Público, por intermédio dos parcelamentos irregulares ou clandestinos, acarreta prejuízos para a cidade e para os adquirentes dos lotes. A parcela da população que compra terrenos irregulares/clandestinos não consegue registrar a propriedade, permanecendo em situação de insegurança jurídica; não possui acesso à infraestrutura básica e não consegue obter financiamentos, gerando um cenário de miséria, violência e exclusão social. Nessas situações, a moradia pode oferecer diversos riscos, seja na edificação (sem aprovação do Poder Público); no lote localizado em área de preservação, na encosta de morro, nos aterros sanitários, favorecendo enchentes, alagamentos e deslizamentos, além dos riscos afetos à vida e à saúde, situações em que a cidade também perde, à medida que a expansão desordenada do solo afeta toda a coletividade, provocando prejuízos sociais e ambientais.

Deste modo, a regularização fundiária, especialmente em loteamentos onde residem pessoas de classes econômicas menos favorecidas, promoveria a inclusão social dos envolvidos. Para tanto, o Estatuto da Cidade apresenta alguns instrumentos que permitem a regularização urbana, como: Usucapião Especial, Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), Reserva de Área para Produção de Habitações. Da mesma forma, a Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, convertida na Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, traz novas diretrizes para a regularização fundiária, embora com algumas ressalvas, especialmente no que tange a preocupações ambientais e urbanísticas, ante a possibilidade de facilitar determinadas

Thami Covatti Piaia | Jacson Roberto Cervi | Miriane Maria Willers

exigências previstas na legislação anterior. Além disso, preocupa as inúmeras obrigações do Município, conforme previsto no marco regulatório da regularização fundiária. Entretanto, é preciso lembrar que os assentamentos informais são caracterizados pela carência de segurança na posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida. Nesse sentido, importante sublinhar que os processos de regularização fundiária envolvem a segurança da posse e intervenções de infra-estrutura que aproximam das parcelas do restante da cidade, considerada formal, e muitas vezes, a promoção da cidadania, já que incentivam a participação dos usuários em muitas das decisões. Com isso favorecem a inclusão social (MUSSI, 2011, p. 96). Cabe ressaltar, ainda, que:

O termo “regularização” tem sido usado pelas diversas municipalidades com sentidos diferentes, referindo-se em muitos casos somente à urbanização das áreas informais, isto é, aos programas de implementação de obras de infra-estrutura urbana e prestação de serviços públicos. Em outros casos, o termo tem sido usado para se referir tão-somente às políticas de legalização fundiária das áreas e dos lotes ocupados informalmente. Algumas experiências mais compreensivas têm tentado combinar, em alguma medida, essas duas dimensões fundamentais, quais sejam, urbanização e legalização. São ainda mais raros os programas que têm se proposto a promover a regularização das construções informais (FERNANDES, 2006, p. 19).

Assim, relatos demonstram que a maioria das áreas ocupadas irregularmente compromete o meio ambiente, pois são construídos assentamentos em Áreas de Preservação Permanente (APP), causando devastação da vegetação e poluição dos córregos. Fernandes ressalta que os loteamentos irregulares, ocupações informais, “têm se assentado justamente nas áreas ambientalmente mais frágeis, muitas delas protegidas por lei, através de fortes restrições ao uso, pelo menos nominalmente – e conseqüentemente desprezados pelo mercado imobiliário formal (2006, p. 18).

Nesses locais, deve existir uma preocupação com o meio ambiente, direito difuso e coletivo, e nos espaços urbanos onde não seja possível a regularização, necessário que aconteça a realocação dos moradores, desde que preservada suas identidades culturais, pois fator relevante da regularização fundiária é a garantia da permanência das famílias no local onde moram há muitos anos, onde criaram laços de amizade, onde desenvolveram traços culturais próprios daqueles bairros ou comunidades, mediante a segurança da propriedade da terra.

Exemplo de como a moradia regularizada pode ser um fator determinante à emancipação do cidadão, foi trazido por Enrique Iglesias, ex-presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no prólogo do livro *Capital Social y Cultura: claves estratégicas para*

Thami Covatti Piaia | Jacson Roberto Cervi | Miriane Maria Willers

el desarrollo, onde relata que em sua visita a uma comunidade carente do Rio de Janeiro, um menino o deteve para contar que haviam posto número de identificação postal em sua casa. Orgulhoso, o menino disse: “agora existimos, temos número”. Nomear as ruas e numerar as casas permite aos moradores chamar serviços de urgência, receber correspondência e, acima de tudo, começar a ter identidade na sociedade. (KLIKSBERG e TOMASSINI, 2000, p. 08)

A regularização também permite a possibilidade de investimentos no local, a obtenção de financiamentos, como o recentemente criado Cartão Reforma (Lei 13.439, de 27 de abril de 2017) que prevê a concessão de subvenção para famílias de baixa renda para reforma das casas, tendo como um dos requisitos, que o imóvel seja regularizado ou passível de regularização. Assim, percebe-se que a regularização fundiária é um processo que vai ao encontro da cidadania e a cidade é o espaço orquestrado para o exercício dessa cidadania. No entanto, precisa ser propiciada a participação na gestão da cidade pela sociedade.

Sendo a cidade, ou melhor, a área urbana, o local onde se aglomeram as comunidades, é neste espaço, juridicamente tutelado, que, em larga medida, concretizam-se a cidadania e o estado democrático de direito, na exata medida em que cumprido este aspecto funcional das cidades que a associa diretamente à noção constitucional da cidadania e de estado democrático de direito (HUMPERT, 2015, p. 95).

Assim, nota-se que a legitimação da propriedade favorece a inclusão social à medida que garante o acesso à terra, à segurança jurídica, à moradia digna e regular e ao acesso aos serviços essenciais como água potável, energia elétrica e infraestrutura urbana. É indiscutível que o direito social à moradia “deve ser entendido aqui em sentido amplo, isto é, o direito de todos a viverem em condições dignas, adequadas e saudáveis, do ponto de vista urbanístico e ambiental (FERNANDES, 2006, p. 19).

Por outro lado, é indiscutível também que este direito social tão amplo tem custo significativo para os Municípios. Em que pese, todas as responsabilidades inseridas no Texto Constitucional e no Estatuto da Cidade, os recursos são escassos para a efetivação do direito social à moradia, pois a regularização fundiária implica em investimentos significativos. Em algumas situações há necessidade da realização de obras de infraestrutura essencial e até mesmo realocação de famílias, especialmente aquelas assentadas em áreas de risco. Se a regularização fundiária tem ação curativa, precisa também ter ação preventiva. Fernandes (2006) explica que o programa precisa estar aliado a outras políticas públicas para reverter o padrão excludente do desenvolvimento urbano. E além disso, deve ser interrompido o ciclo de produção de irregularidades, para que não haja necessidade de alocação de um volume maior

Thami Covatti Piaia | Jacson Roberto Cervi | Miriane Maria Willers

de recursos públicos. Novais muito bem discorre sobre o custo dos direitos sociais e a carência de recursos públicos. Para o autor, quando o Estado não dispõe de recursos suficientes não há violação. No caso concreto, explica ele, há violação ao direito à habitação “se o Estado tiver condições financeiras de o garantir ou de garantir alguma compensação e não o fizer” (2010, p. 100). Neste sentido, Timm defende que a melhor forma do Estado cumprir este seu papel é via criação de políticas públicas sociais e assistenciais dentro das orientações das melhores práticas administrativas e econômicas a fim de dotar o gasto de maior eficiência (ou seja, evitando o desperdício), atingindo um maior número de pessoas necessitadas (2013, p. 62).

Políticas públicas de regularização fundiária e, conseqüentemente, de moradia são imprescindíveis e indissociáveis, sendo competência comum de todos os entes da Federação, a efetivação do direito social à moradia, conforme preceitua o art. 23 da Constituição Federal. No entanto, demandam recursos, participação cidadã, tempo de execução, planejamento, capacitação dos atores políticos e técnicos. Para alcançar tais objetivos, o Município necessita da participação dos demais entes federativos, contudo, sabe-se que são reduzidas as verbas destinadas aos programas habitacionais do Estado e da União, assim como dos municípios, ocasionando a perpetuação de um problema de grande complexidade à sociedade e o Estado brasileiro.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que a cidade é uma expressão dos valores da sociedade e o seu êxito “depende de seus habitantes, seu governo e a prioridade que ambos outorgam à construção de um entorno urbano e equilibrado (MUSSI, 2011, p.84). Contudo, os problemas urbanísticos são uma realidade na maioria dos municípios, especialmente nas cidades de médio e grande porte. Uma das chagas mais preocupantes é a irregularidade fundiária acompanhada da corrupção urbanística, precisando ser sanada, urgentemente. Para que isso aconteça, o governo local e os cidadãos precisam estar envolvidos com o planejamento urbano, pois nesses casos a participação cidadã é fundamental.

As cidades precisam ser geridas com base no conhecimento, planejamento e organização. Pensar a cidade com esta visão implica na implementação de programa de Estado de

Thami Covatti Piaia | Jacson Roberto Cervi | Miriane Maria Willers

regularização fundiária, que permanecerá incólume nas sucessões futuras de governo. Primeiramente, através da contenção dos loteamentos irregulares e clandestinos, através da efetiva fiscalização, concomitantemente, reduzindo o passivo da irregularidade urbana, capacitando técnicos para as questões urbanísticas; atuando para obrigar o proprietário da gleba ou empreendedor do parcelamento irregular a efetuar as obras de infraestrutura e regularização. Além disso, utilizar efetivamente os instrumentos de indução de desenvolvimento urbano previstos no Estatuto da Cidade, com concretização e planejamento de uma política de habitação.

O Poder Local precisa estar consciente de que a regularização fundiária está relacionada à garantia do direito social à moradia, pois envolve segurança jurídica da posse, custo de moradia acessível, infraestrutura e serviços públicos adequados e condições dignas de habitabilidade. Isso significa inclusão social de famílias de baixa renda, significa trabalhar por cidade justa e sustentável e que cumpra sua função social. Além disso, Leal sugere algumas prioridades que precisam ser perseguidas pelo Poder Público, entre estas uma “gestão democrática da cidade, que garanta condições de moradia digna, infraestrutura básica e equipamentos sociais eficazes ao conjunto da população e que se constitua em instrumento de integração de uma grande massa de excluídos urbanos (1998, p. 81).

A concretização de uma política de regularização fundiária, como forma de sanar a desigualdade existente no acesso à moradia legal no Brasil desde a colonização iniciada no século XVI, resultaria em desenvolvimento sustentável da cidade e qualidade de vida aos seus habitantes, tornando-se instrumento de inclusão social e cidadania. Todavia, não se pode esquecer que a execução da política de desenvolvimento urbano é uma tarefa crucial outorgada à Administração Municipal pelo legislador constituinte, visto que a maioria dos municípios, especialmente de pequeno porte, sequer conta com pessoal técnico ou condições financeiras para elaboração das leis e planos urbanísticos (LEAL, 2011). Para isso, o espaço local precisa contar com a cooperação dos demais entes federativos, o que nem sempre ocorre, pois, baseado somente na arrecadação própria, os avanços são pouco significativos. Esta situação acaba aportando no Judiciário, onde são ajuizadas as ações civis públicas pelo Ministério Público, buscando obrigar a Municipalidade a regularizar loteamentos irregulares ou clandestinos – até mesmo de particulares – realocação de famílias, concessão de habitações ou pagamento de aluguel social.

Thami Covatti Piaia | Jacson Roberto Cervi | Miriane Maria Willers

Nesse contexto, maior ainda o desafio e o empreendimento de esforços, políticos e financeiros, para desenvolver um programa de regularização fundiária associado a políticas habitacionais nos municípios brasileiros.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Regularização Fundiária: princípios e conceitos básicos**. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/desenvolvimento-urbano/acoes-e-programas-snapu/regularizacao-fundiaria/129-secretaria-nacional-de-programas-urbanos/regularizacao-fundiaria/3127-cursos-regularizacao>. Acesso em 02 de agosto de 2017.

AVRITZER, L. O Conflito entre a Sociedade Civil e a Sociedade Política no Brasil pós-autoritário: uma análise do impeachment de Fernando Collor de Mello. In: DOWNES, R.; ROSENN, K. (Org.). **Corrupção e Reforma Política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

BRASIL. **Lei de Terras**. Lei 601 de 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm. Acesso em 15 de junho de 2017.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 30 de maio de 2017.

BRASIL. **Lei Federal 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 30 de maio de 2017.

CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados: o rio de janeiro e a república que não foi**. São Paulo: Companhia das letras, 1987.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

DAMATTA, R. **A Casa e a Rua: espaço, cidadania e mulher e morte no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 1985.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Globo, 1998.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**. São Paulo, Zahar, 1981.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Raquel Rolnick...[et.al.]. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006, p.17-28.

Thami Covatti Piaia | Jacson Roberto Cervi | Miriane Maria Willers

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Tradução: Ronaldo Cataldo Costa. 6ª ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. Tradução de Claudio Carina. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Funções Sociais da Cidade: conteúdo jurídico**. Salvador: Editora Dois de Julho, 2015.

KLIKSBERG, Bernardo; TOMASSINI, Luciano. (Compiladores). **Capital Social y Cultura: claves estratégicas para el desarrollo**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2000.

LEAL, Rogério Gesta. **A Função Social da Propriedade e da Cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1998.

LEAL, Rogério Gesta. Marcos normativos fundantes da cidade democrática de direito no Brasil. In: **Estatuto da Cidade: os Desafios da Cidade Justa**. Organizadores: Andréa Quadrado Mussi; Daniela Gomes; Vanderlei de Oliveira Farias. Passo Fundo: IMED, 2011, p.22-33.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. O Direito à Cidade e as Zonas Especiais de Interesse Social: um olhar sobre o Município de Salvador. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**. V.45.Dez/jan. Porto Alegre: Magister, 2013, p. 05-19.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MELO, Maria Elda Fernandes. Direito à Cidade e Democracia como Direitos Fundamentais – Estudo de Caso. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**. V.55.ago./set. Porto Alegre: Magister, 2014, p. 05-14.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade: Anotações à Lei n. 10.257, de 10-07-2001**. 3ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.

MUSSI, Andréa Quadrado. O ordenamento do espaço urbano. In: **Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa**. Organizadores: Andréa Quadrado Mussi; Daniela Gomes; Vanderlei de Oliveira Farias. Passo Fundo: IMED, 2011, p. 79-106.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais**. 1ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

SILVA, M. F. G. **A Economia Política da Corrupção no Brasil**. São Paulo: Senac, 2001.

TIMM, Luciano Benetti. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia? In: **Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do**

Thami Covatti Piaia | Jacson Roberto Cervi | Miriane Maria Willers

possível”. Org. Ingo Wolfgang Sarlet, Luciano Benetti Timm; Ana Paula de Barcelos...[et. al].
2ª ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 51-62