

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – COGEAE

JULIANA SOARES MARTINS

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL E O  
EXERCÍCIO DA CIDADANIA NA CIDADE DE SÃO PAULO**

São Paulo

2015

JULIANA SOARES MARTINS

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL E O  
EXERCÍCIO DA CIDADANIA NA CIDADE DE SÃO PAULO**

Monografia apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/COGEAE, como exigência parcial para aprovação no Curso de Pós-Graduação 'Lato Sensu' – Especialização em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Lúcia Reisewitz

São Paulo

2015

JULIANA SOARES MARTINS

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL E O  
EXERCÍCIO DA CIDADANIA NA CIDADE DE SÃO PAULO**

Monografia apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/COGEAE, como exigência parcial para aprovação no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu – Especialização em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Lúcia Reisewitz

São Paulo, \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

---

Prof<sup>a</sup>. Lúcia Reisewitz

Aos meus pais, Julio e Graça, por todo apoio, dedicação e paciência.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus. Minha gratidão também aos professores e colegas de curso, que contribuíram para o meu desenvolvimento e em especial à minha orientadora Prof<sup>a</sup>. Lúcia Reisewitz, que me muito me ajudou ao longo do curso e sempre foi muito paciente.

Um agradecimento ao Angelo, uma pessoa muito especial para mim que sempre foi muito compreensivo. E por fim agradeço às minhas amigas Jennifer, Jessyca, Beatriz, Raissa e à todos os outros não citados, que em nenhum momento deixaram de me apoiar nessa jornada.

*“O futuro dependerá daquilo que fazemos  
no presente”.*

*(Mahatma Gandhi)*

## RESUMO

A Regularização Fundiária atua como um dos instrumentos do Estatuto da Cidade, que estabelece as diretrizes gerais para a implantação da Política Urbana. Como um desses instrumentos, a regularização fundiária de interesse social segue à caminho da justiça social a fim de assegurar ao cidadão o pleno atendimento das suas necessidades. As Políticas Urbanas e do Meio Ambiente estão intimamente ligadas aos direitos fundamentais garantidos em lei, interferem diretamente no Direito de Propriedade e servem de orientação para que as cidades e a propriedade possam cumprir suas funções sociais. O direito fundamental à moradia digna é também um direito essencial descrito na Declaração Universal dos Direitos Humanos, ela é uma das concepções vinculadas à cidadania, assim como o meio ambiente. No Município de São Paulo, talvez por conta da sua densidade demográfica, os problemas referentes à moradia sejam mais evidentes. A municipalidade tem um papel crucial uma vez que pode dispor sobre os procedimentos de regularização fundiária em seu território e executar em ambitos locais as políticas urbanas, assim, protegendo o meio ambiente, regularizando assentamentos informais, ordenando o uso e ocupação do solo permitindo o desenvolvimento mais sustentável das cidades e garantindo a todos o seu bem-estar.

**Palavras-chave:** regularização fundiária, meio ambiente, direitos humanos, cidadania, município, São Paulo.

## **ABSTRACT**

Land regularization works as a City Statute instrument which sets general guidelines for urban politics implantation. As one of the instruments, land regularization of social interest aims social justice in order to assure citizens have their needs fulfilled.

Urban and environmental politics are deeply connected to the fundamental rights ensured by law, they interfere directly in property rights managing to orientate cities and property to accomplish their roles. Fundamental rights for a decent housing is an essential right described at the Universal Declaration of Human Rights, it represents one of the conceptions related to citizenship as well as the environment. The problems associated to housing seem to be more apparent in São Paulo County, perhaps because of its population density. The County has a crucial role as it is responsible for land regularization procedures as well as it is responsible for executing urban politics in its territory, its duty includes protecting the environment, regularizing irregular settlements, ordaining land use and occupation allowing sustainable development of cities and insuring everyone's well-being.

**Keywords:** land regularization, environment, human rights, citizenship, São Paulo.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
-------------------------	-----------

### Capítulo I

<b>CRESCIMENTO URBANO, EXCLUSÃO SOCIAL E MEIO AMBIENTE EM SÃO PAULO.....</b>	<b>13</b>
--	-----------

1. Histórico .....	13
1.1 Crescimento urbano.....	13
1.2 Exclusão social .....	19
2. Definição legal de meio ambiente.....	23

### Capítulo II

<b>COMPETENCIA DOS ENTES FEDERATIVOS SOBRE ASPECTOS URBANÍSTICOS .....</b>	<b>25</b>
--	-----------

### Capítulo III

<b>A POLÍTICA URBANA E SUAS FUNÇÕES SOCIAIS SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O ESTATUTO DA CIDADE .....</b>	<b>27</b>
---	-----------

1. O direito de propriedade.. .....	27
2. A função social da cidade .....	28
3. A função social da propriedade urbana.....	29

### Capítulo IV

<b>DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA .....</b>	<b>32</b>
---	-----------

1. Dos direitos humanos .....	32
2. Do conceito de cidadania.....	33
3. Cidadania e meio ambiente .....	34

### Capítulo V

<b>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL.....</b>	<b>36</b>
---	-----------

1. O que é regularização fundiária? .....	37
---	----

1.1 O que são assentamentos irregulares? .....	38
1.2 Regularização fundiária urbana de interesse social .....	38
2. Direito ao meio ambiente equilibrado.....	39
3. Direitos humanos sociais e direito à moradia digna.....	40
4. Parcelamento do solo urbano – Lei Federal 6.766/1979.....	41
5. Dos instrumentos de regularização fundiária .....	43
6. O município de São Paulo e a questão habitacional.....	46
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>50</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>52</b>

## INTRODUÇÃO

A sociedade mundial sofreu nos últimos séculos várias transformações que foram decisivas em dois principais aspectos: na construção das cidades e na forma como interagem com o meio ambiente.

No Brasil, o crescimento urbano e populacional mal planejado e desenfreado gerou uma série de resultados negativos refletidos ambientalmente e na própria população. O número de pessoas nas cidades cresceu rapidamente, embora estas não estivessem preparadas para receber tamanha demanda, principalmente por moradia. Cabe pontuar que ao longo desse processo é que novas políticas foram sendo instituídas a fim de resolver os problemas gerados.

Os direitos dos seres humanos são fundados no respeito pela dignidade de cada um, na qual cada indivíduo é igualmente importante, para tanto é necessário que seja oferecida uma estrutura para garantir e facilitar o exercício desses direitos como cidadãos.

A Constituição Brasileira de 1988 garante a todos um rol de direitos fundamentais onde se incluem o direito à vida, à propriedade e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, contudo, a garantia de tais direitos não atinge um número considerável da população. A desigualdade social no Brasil é alarmante, ela fere os direitos que na teoria são dirigidos à todos.

Um dos principais problemas que se remete às cidades é a moradia e milhares são os loteamentos irregulares em todo o país. Com vistas à combater as questões urbanísticas, nas quais se incluem a moradia, a Constituição Federal de 1988 reservou um capítulo inteiro direcionado à Política Urbana, capítulo regulamentado pelo Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001, além de outros institutos aos quais também são atribuídos instrumentos a fim de melhorar a organização das cidades e garantir aos cidadãos a sua qualidade de vida e seu bem estar.

Com o objetivo de trabalhar a questão da regularização fundiária como um dos instrumentos do Estatuto da Cidade, direcionado à cidade de São Paulo, o presente trabalho busca, através de pesquisa teórica, abordar alguns conceitos e

fatos que norteiam a regularização fundiária (mais especificadamente de interesse social), ressaltando as questões de meio ambiente e cidadania que ela envolve.

Com isso, o presente trabalho pretende demonstrar ao longo dos capítulos, trazendo histórico e conceitos, dentre outros, as peculiaridades que envolvem as questões relacionadas à moradia, um direito garantido em âmbito nacional, pela Lei Maior e internacional, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos- ONU, cabendo ao Poder Público a função de estabelecer planos e executá-los, observadas as competências de cada ente federativo.

## Capítulo I

# CRESCIMENTO URBANO, EXCLUSÃO SOCIAL E MEIO AMBIENTE EM SÃO PAULO

## 1. Histórico

Percebe-se ao longo dos anos transformações que vem acontecendo nas sociedades e o meio onde vivem, ou sobre o qual exercem influencias. Essas transformações geraram resultados tanto positivos quanto negativos. Com esses anos, houve o crescimento considerável da população global, das cidades, o desenvolvimento de muitos setores e o surgimento de uma consciência marcada pelo respeito à uma natureza, cuja qual o ser humano faz parte. O meio ambiente está em pauta, e com ele, as problemáticas que o envolve, problemáticas pelas quais o homem tem grande parcela de responsabilidade. Para tentar entender melhor como o cenário chegou ao que se encontra atualmente na cidade de São Paulo, os processos de crescimento urbano e exclusão social assim como a temática meio ambiente serão abordadas separadamente, destacando-se alguns dos principais acontecimentos históricos.

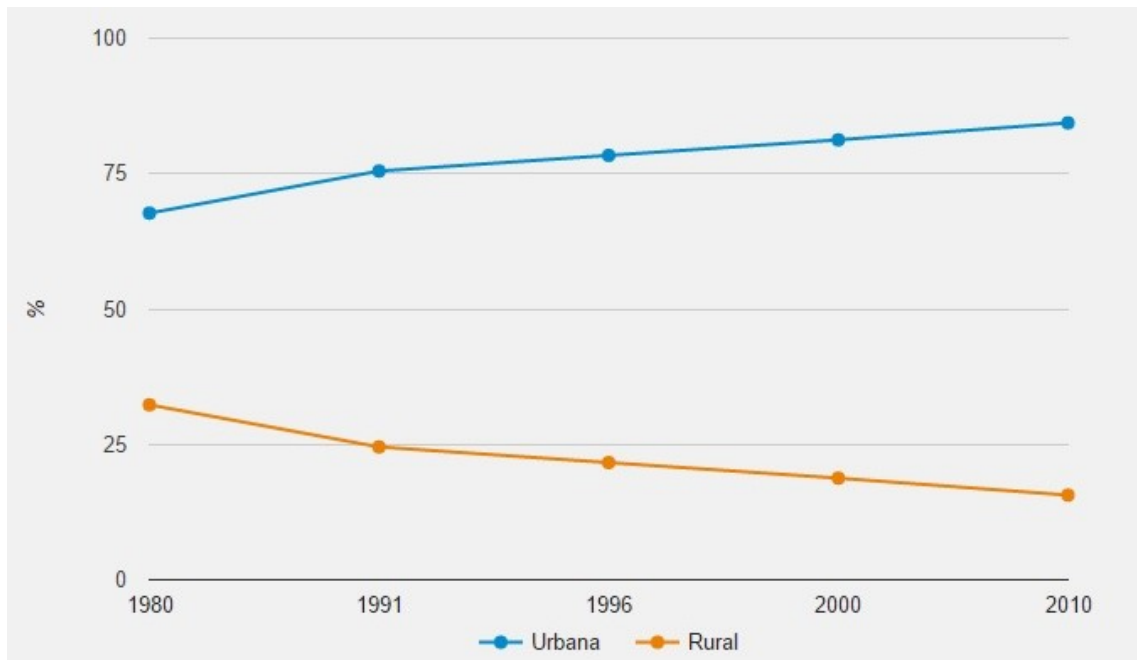
### *1.1 Crescimento urbano*

Ainda na década de 40, mais da metade da população mundial ainda vivia em zonas rurais, quase meio século depois, metade já vivia nas cidades. Um dos marcos para que esse processo acontecesse foi a Revolução Industrial, que começa no século XIII, na Inglaterra e se expande para outros países nos anos seguintes, mas no Brasil, só começa de fato no final do século XIX.

O Brasil é um país com uma extensão territorial de 8.514.876,60 km<sup>2</sup>, a maior entre os países da América do Sul e atualmente conta com uma população de

aproximadamente 205.371.552 pessoas, segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), onde a maior parte vive nas cidades. Dentre <sup>1</sup>as unidades da Federação, o estado de São Paulo lidera com cerca de 40 milhões de pessoas. Abaixo o gráfico mostra como veio se distribuindo a população que vive nas zonas rurais e urbanas ao longo dos anos.

Gráfico 1 - Distribuição percentual da População por situação de domicílio - Brasil - 1980 a 2010.



Fonte: IBGE<sup>1</sup>, Censo Demográfico 1980, 1991, 2000 e 2010, e Contagem da População 1996.

No curso dos séculos, a população aumentou conforme os imigrantes chegavam atraídos por diferentes situações: promessas de empregos, em busca de novas oportunidades e descobertas, ou mesmo trazidos contra sua vontade, mas aos poucos se instalavam. As cidades foram surgindo e crescendo. Ribeiro (1995, p.177) frisa que na verdade “o Brasil [...] nasceu já como uma civilização urbana [...] separada em conteúdos rurais e citadinos, com funções diferentes, mas complementares e comandadas por grupos eruditos da cidade”, ele então cita a Bahia, a primeira cidade, dentre outras criadas ainda na época Colonial.

No passar dos anos vários fatos convidavam migrantes e imigrantes para específicas localidades brasileiras como o café, que por muito tempo foi essencial para a economia, o açúcar, que teve seu auge, a borrada, o ouro, dentre outros,

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://brasilensintese.ibge.gov.br/populacao/distribuicao-da-populacao-por-situacao-de-domicilio.html>> Acesso em jan. 2016.

contudo, foi a industrialização que provocou uma série de alterações significativas não só na dinâmica das cidades, mas nos hábitos e pensamentos de cada ser humano.

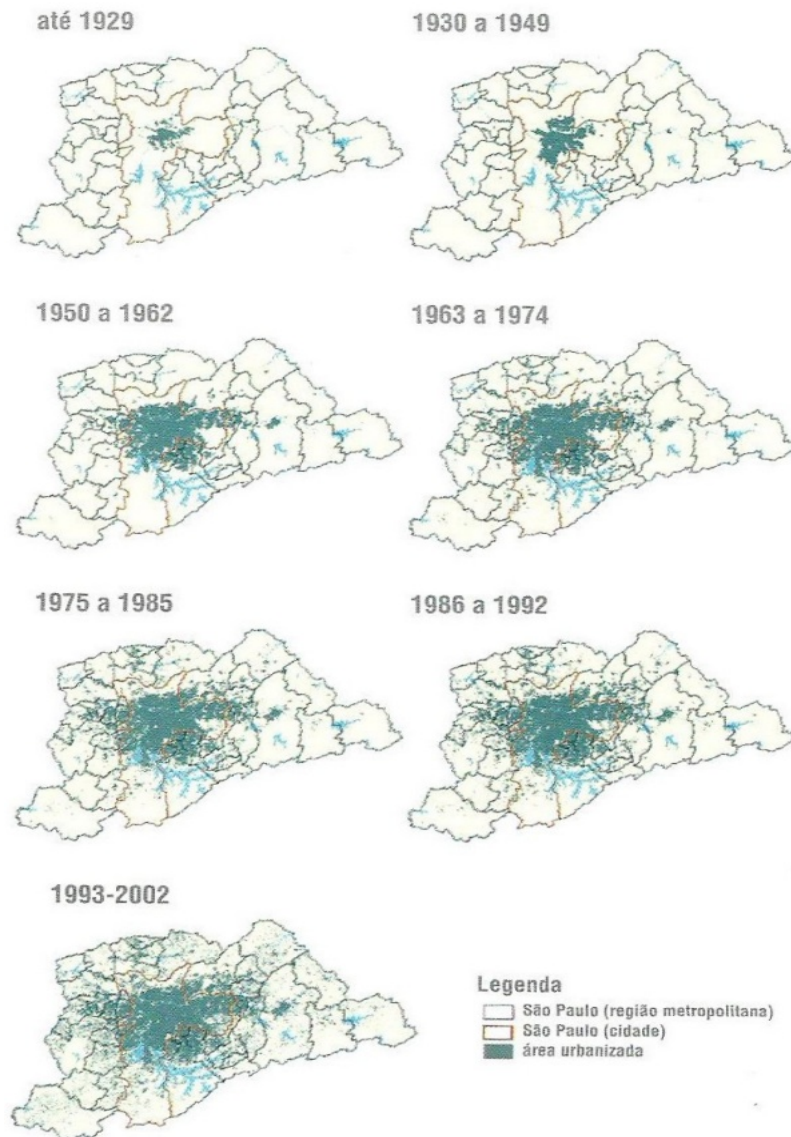
O crescimento urbano, a urbanização e a industrialização são processos que andam lado a lado. A oferta de empregos nas cidades atraiu sim a população rural, e junto com ela, outros fatores que impulsionaram o êxodo rural foram questões referentes ao monopólio de terras e à monocultura. A população urbana vai de surpreendentes 12 milhões em 1940 para 110 milhões em 1991! Esse episódio acontece em todo o país, embora pareça e seja um pouco mais evidente em São Paulo. Dessa forma, as cidades não tiveram tempo de se preparar para receber essa massa tão grande de pessoas e o resultado foi a miserabilização de uma parte da população urbana, que migrando em grande escala, muitas vezes se via desamparada.

Na cidade de São Paulo, um marco significativo se dá no início do século XIX, com a dinamização da economia conduzida pelo cultivo da cana-de-açúcar. Posteriormente, essa dinamização acontece pelos resultados positivos do cultivo do café do norte e noroeste paulista, que então começa a trazer imigrantes atraídos pelas oportunidades oferecidas pela economia cafeeira e pelo rápido crescimento industrial, esses eventos, juntamente com a abertura da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí em 1867 foram grandes responsáveis pelo excepcional crescimento da cidade e também da população na época, que foi de cerca de 20 mil habitantes naquele ano, para 240 mil em 1900. À partir desse momento se inicia a aceleração na expansão da área urbanizada da cidade, que teve como consequência a supressão de grande parte de cobertura vegetal.

A cidade também atraía os grandes ‘barões do café’ que iam tratar de novos negócios, o que resultou em mais investimentos como bancos e escritórios, por exemplo. Vale ressaltar que até o “início da segunda metade do século XIX, a cidade de São Paulo ocupava uma área sensivelmente semelhante à dos tempos coloniais. [...] A ampliação dessa reduzida área urbana se processou através do retalhamento das chácaras próximas, embora sem obedecer a um plano diretivo.” (Silva, et al., 1955) e então no final do mesmo século, a cidade começa alcançar o formato de grande metrópole. Os espaços passam a serem ocupados por fábricas e bairros operários e os setores de serviços e comércios crescem.

Em 1900, São Paulo conta com uma população aproximada de 240 mil habitantes, em 1930, a população já chegava a 1 milhão de pessoas! A figura abaixo mostra como se deu a expansão urbana no município, a partir de então.

Figura 1 - Histórico da expansão urbana do município de São Paulo.



Fonte: GOMES et al., 2004, p. 22.

A Primeira Guerra Mundial, de 1914 à 1918, e a Queda da Bolsa de Nova Iorque em 1929, impulsionaram dois grandes momentos para a economia paulista, o primeiro deles foi a implementação de medidas visando a substituição das importações, enquanto a Queda da Bolsa ajudou a fortalecer e consolidar a

indústria, já que provocara a crise do café. O desenvolvimento das indústrias atraía cada vez mais migrantes de outras regiões brasileiras, principalmente do nordeste. Houve então mais um marco do crescimento urbano, tão grande que novamente a cidade não tivera tempo para criar uma infraestrutura propícia para uma moradia urbana adequada e mesmo para a facilidade de mobilização. Na época, a linha de transportes coletivos não era desenvolvida, contava-se com o bonde, que não dava acesso a muitas localizações, com isso, viu-se um adensamento em regiões industriais, operárias e mais próximos ao centro da cidade, favorecendo o crescimento dos agrupamentos em cortiços.

À partir de 1930, o uso de transportes sobre pneus (serviço de ônibus no transporte coletivo e utilização de automóveis particulares) se torna mais comum, isso gera um outro problema, o tráfego, situação que exigia novas propostas de intervenções urbanísticas. É implementado, então, no governo de Prestes Maia (de 1938 à 1945) o Plano das Avenidas, uma proposta que trazia de inovador além da preocupação com a questão do tráfego e dos transportes urbanos, a preocupação com as legislações de uso do solo e das áreas verdes. O Plano significou um modelo de circulação marcante com a construção de grandes avenidas como a 23 de Maio e a Radial Leste, a canalização e o tamponamento dos rios e córregos para a construção de avenidas de fundo de vale.

Já em 1939, a Segunda Guerra Mundial propiciou um novo surto da industrialização brasileira, dessa vez, com a instalação de indústrias automotivas, que por sua vez, chamava mais migrantes e fazia contínuo a marcha urbana rumo à periferia. Nos anos seguintes a cidade continuou recebendo migrantes do interior do estado, de outros estados brasileiros e de outros países.

Na década de 1970, a expansão da marcha urbana para as áreas periféricas começa a se mostrar cada vez mais perigosa, por se localizar em locais desfavoráveis à ocupação como áreas suscetíveis à erosão, com declividade elevada, com áreas remanescentes de Mata Atlântica e mananciais e para piorar, a presença de maior circulação de veículos e o crescimento industrial começam a representar alterações substanciais ligadas à qualidade de vida e a qualidade do meio ambiente.

Em 1968, levando em conta em especial o adensamento, começou a ser projetado o Plano Urbanístico Básico (PUB), que reunira vários técnicos brasileiros, com a promessa de uma “cidade mais humana em 1990”, plano que não chegou a

atingir seu objetivo. No início da década seguinte, em 1971, é aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), cujos objetivos se viam mais amplos que o Plano anterior, visava-se distribuir melhor a população e as atividades para facilitar sua circulação, manter o ambiente urbano favorável para uma vida digna, preservar o meio ambiente, dentre outros. Esse plano favoreceu para que em 1972, a primeira Lei de Zoneamento do Município fosse criada.

No final da década de 1970, houve um declínio na taxa de crescimento demográfico, proporcionado pela desindustrialização, pela desconcentração industrial da região metropolitana e pela queda da taxa bruta de natalidade (nascimento por mil habitantes) que era de 28,96 em 1980 e foi para 18,95 em 2000 (no Estado de São Paulo). Nas décadas seguintes a área urbanizada ainda continuou a se expandir e de um lado havia o aumento das áreas periféricas junto com a contínua supressão da cobertura vegetal e por outro lado, se consolidava um novo polo de concentração de serviços, a cidade começa a contar com mais 'atrativos', inúmeros *shopping centers*, dois aeroportos importantes, etc.

Vale ressaltar que apesar da redução no ritmo de crescimento demográfico, São Paulo contou com um momento singular em termos de imigração, recebendo uma grande massa de imigrantes haitianos, que vieram em peso principalmente à partir do ano de 2010, recebeu também imigrantes da África, América Latina e inclusive da Síria mais recentemente.

São Paulo ao longo da sua história modificou e transformou sua paisagem urbana até o ponto de se tornar a cidade mais populosa do país, com cerca de 11 milhões de pessoas atualmente e com o maior centro financeiro e industrial da América do Sul. Mas em contraste, tem que lidar com a desigualdade social e o desequilíbrio ambiental, que se tornaram seus principais problemas e obstáculos a serem enfrentados. Em 2002 é aprovado um novo Plano Diretor com o objetivo de contornar essas adversidades agora imensas, criada ao longo de todo o processo sofrido pela cidade. Mais adiante será enfocada a questão da regularização fundiária, uma das estratégias definidas no Plano Diretor para a Política de habitação.

## 1.2 Exclusão social

A exclusão social é um processo histórico que vem acompanhando a evolução (ou declínio) da humanidade. No século XVIII, Jean-Jacques Rousseau, um filósofo francês, aborda em sua obra *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens* a questão das desigualdades que atingiam a espécie humana, embora sem mencionar a palavra *exclusão*, anos depois esses conceitos seriam relacionados à exclusão. Contudo muitos autores concordam que o termo exclusão social teve realmente seu nascimento no título da obra de René Lenoir: *Les exclus- Un français sur dix* (Os excluídos- um em cada dez franceses), publicado em 1974.

Na França, anterior a essa publicação, mais especificamente no final da década de 1940, vários fatores agravados pela devastação causada na Segunda Guerra Mundial pioraram ainda mais as questões relacionadas à desigualdade, principalmente no que se referia à moradia. Percebe-se um o abandono, uma sobra de uma camada da população, que então era apontada como os próprios responsáveis de suas condições por não conseguir se adaptar ou eram tidos como mentalmente desequilibrados. Em outros países da Europa, na mesma época, outro fator se manifestava fortemente e estava relacionado às condições de trabalho. Ao longo do tempo, o conceito de exclusão foi mudando, se tornando mais amplo e envolvendo diversos aspectos da vida humana, embora a palavra 'excluir' em si, signifique simplesmente por à parte, tirar.

A colonização Europeia em outros continentes acentuou o processo de exclusão no mundo inteiro. No Brasil, ela está presente desde esses tempos, a começar com a escravização dos índios e dos negros africanos. Os índios que se viam demasiadamente vulneráveis às doenças trazidas, que sofreram um "etnocídio [...] dizimador, que atuou através da desmoralização pela catequese" (Ribeiro, 2006, p.130) e os africanos que eram retirados à força de sua terra e se viam forçados a vir trabalhar sem uma condição digna para sobreviver, ambos atravessando processos ferozes de deculturação.

No século XX, verificam-se índices alarmantes de pobreza em quase todos os estados do Brasil, onde:

A mesma quantidade exibiu índices sofríveis de assalariamento formal. Mais de um terço mostrou índices inaceitáveis de desigualdade de rendimentos, enquanto dois terços revelaram índices precários de alfabetização e escolaridade. Finalmente, cerca de metade apresentou índices preocupantes de violência e como síntese, igual número revelou índices críticos de exclusão. (CAMPOS et al, 2003)

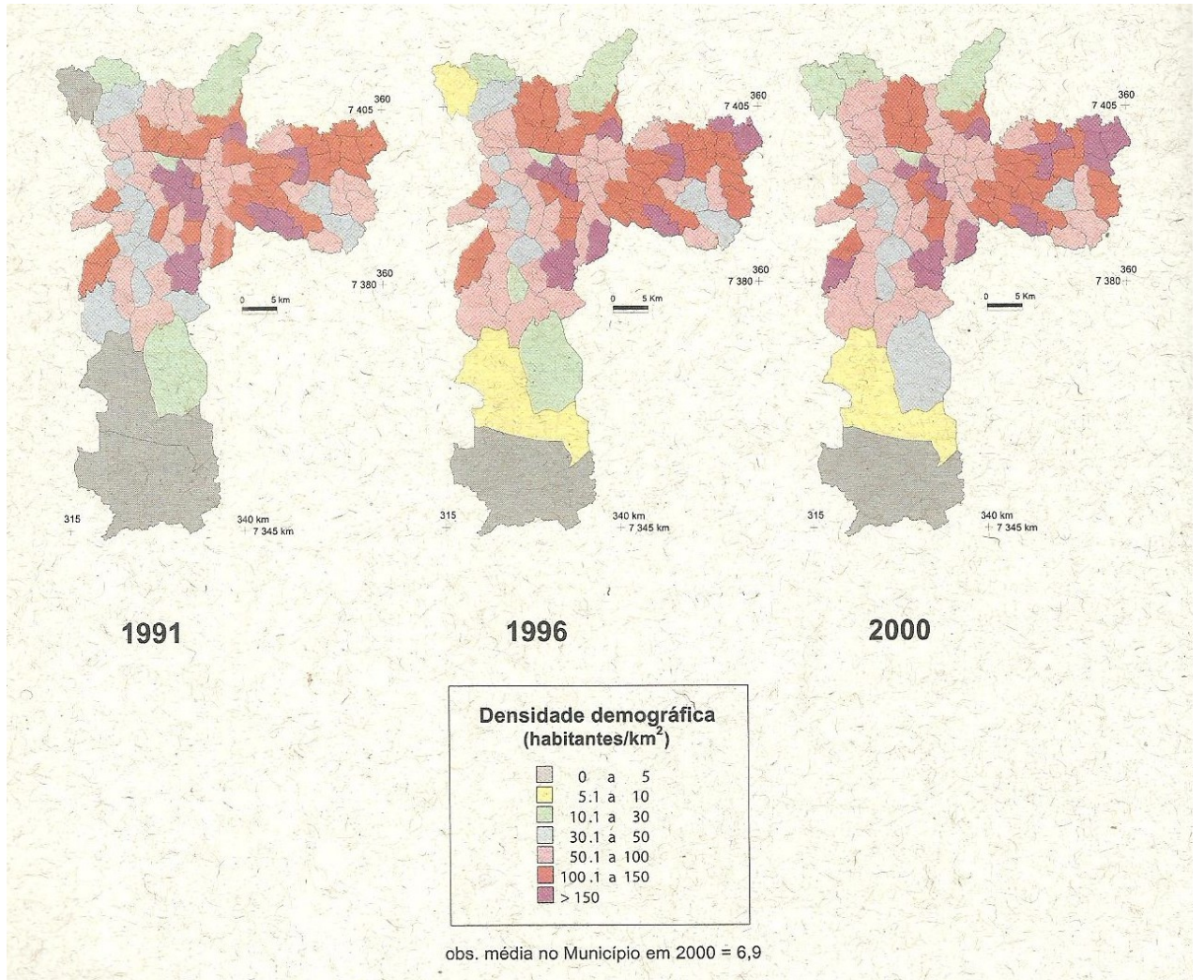
Em São Paulo, vale ressaltar um fato interessante que foi o processo de verticalização, onde até 1940 os poucos edifícios existentes se voltavam a atender o setor terciário. A verticalização se intensificou nos anos seguintes nas quais o uso residencial se dirigia às classes alta e média alta e ao comércio. A temática da exclusão social começa então a ganhar destaque na década de 1970, quando o crescimento econômico, demográfico e urbano se vê mais 'perigoso' e intenso. Nessa década, o grau de urbanização atinge quase 100% em São Paulo. Observa-se a concentração da verticalização na área central onde há acesso à infraestrutura da cidade e ao mesmo tempo se observa a horizontalização das zonas periféricas, voltadas à população mais carente e com pouco ou nenhum acesso à infraestrutura.

A intensa ocupação territorial sem planejamento resultou em transformações significativas para o espaço, o meio ambiente e vida das pessoas. Trazendo consigo o aumento das regiões periféricas e das populações instaladas nessas regiões e como resultado comprometeu não só a qualidade de vida humana, mas também do qualidade do ar, dos rios, mananciais, da vegetação etc. Como mencionado no tópico anterior, a urbanização em São Paulo teve picos, onde se via a migração e imigração em larga escala e em um curto espaço de tempo. Isso, mais a desindustrialização e a desconcentração industrial foram direcionando o fluxo de pessoas para outras partes da cidade e do estado, proporcionando também queda nas taxas de crescimento. Vale mencionar que:

A cidade de São Paulo funciona como uma porta giratória no fluxo de migração no Brasil. Apesar de continuar recebendo migrantes de todo o país, com destaque para a região Nordeste, a cidade também tem um fluxo grande de pessoas que saem para viver em outros locais. Entre 1995 e 2000, foram recebidos 410 mil migrantes, 73,1% provenientes do Nordeste, e os demais sobretudo do Sudeste e do Sul. No mesmo período, 380 mil saíram da capital. (GOIS, 2003)

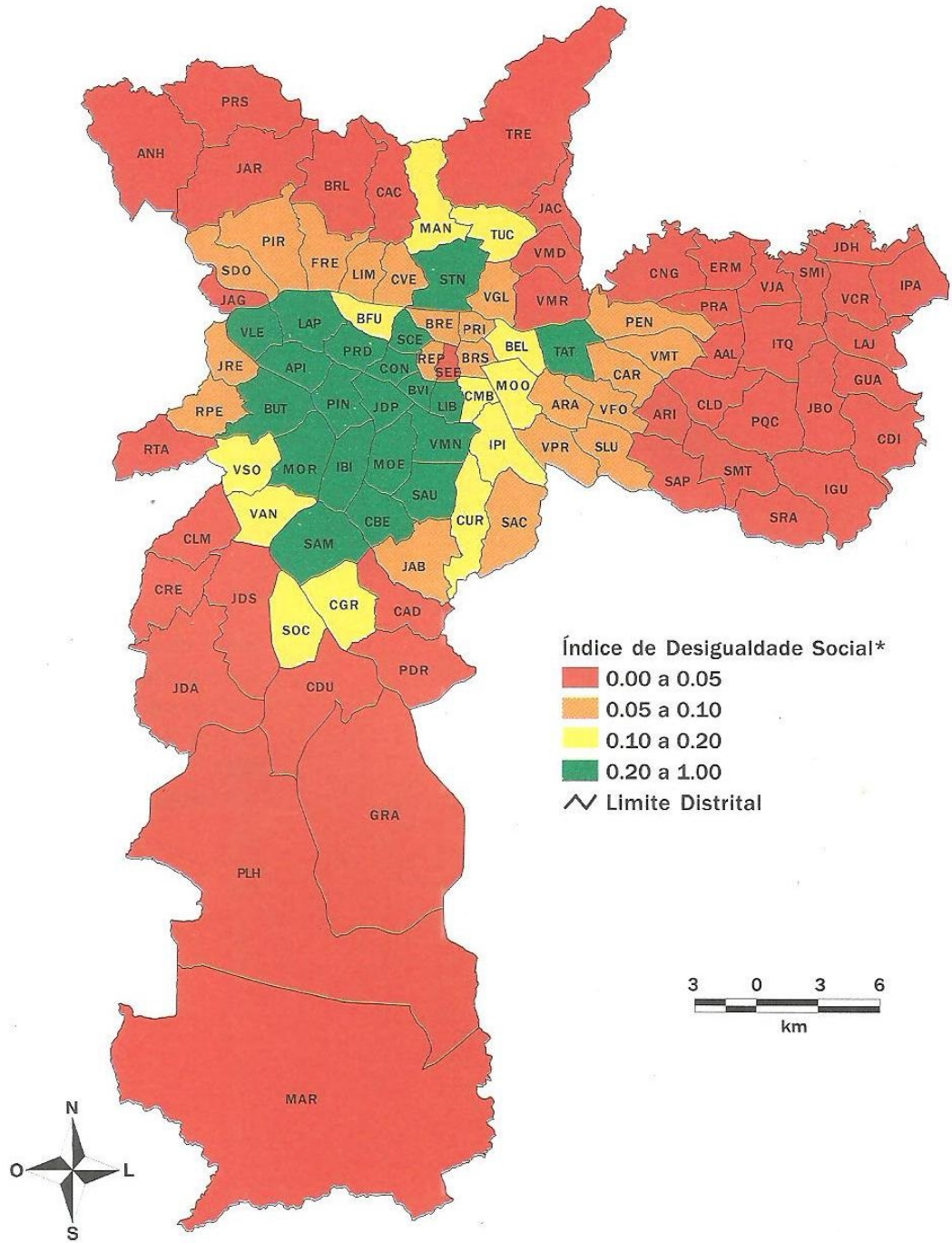
Esse fato não interfere drasticamente nas características e problemáticas que a cidade enfrenta, os distritos mais centrais perderam população a cada ano, o processo de periferização continuou e é fácil notar a desigualdade social existente entre as diferentes áreas, como é possível ver nas figuras abaixo.

Figura 2 - Densidade demográfica, por distrito. Ano: 1991, 1996 e 2000.



Fonte: IPT e SVMA, 2004, p. 36.

Figura 3 - Índice da desigualdade social: São Paulo.



\* Quanto maior o índice, melhor a situação social.

Dados de 2000.

Durante os anos, a exclusão social foi se tornando um processo cada vez mais complexo, novas formas de exclusão se manifestaram e se somaram àquelas que já existiam, portanto alguns instrumentos foram criados com o objetivo de coletar dados com a finalidade de dar uma base da situação existente e de ajudar na hora da criação de mecanismos para lidar com elas. Desde 1995 a cidade de São Paulo conta com o Índice de Exclusão/Inclusão Social desenvolvido pela Cedest (Centro de Estudos das Desigualdades Sócio Territoriais), por exemplo, como um modelo relevante na análise das condições e desigualdades sociais; outro modelo é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que se dirige à coleta de dados de 3 aspectos: longevidade, educação e renda populacional.

Em resumo, a exclusão social chegou a tais dimensões e dinamismo que se tornou urgente a participação de todos, com a presença de um trabalho bem articulado, mas ainda há desafios a serem enfrentados, estes serão analisados nos capítulos seguintes.

## **2. Definição legal de meio ambiente**

Percebe-se por meio dos tópicos anteriores que houve uma cadeia de eventos interligados produzido ao longo dos anos, tanto no Brasil como fora. Essa cadeia de eventos está diretamente relacionada aos problemas ambientais existentes atualmente. Mas o que é meio ambiente?

No Direito brasileiro, o meio ambiente é definido de forma ampla pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (art. 3º, I), portanto considerado “um patrimônio público a ser [...] protegido” (art. 2º, I).

A Constituição Federal de 1988 faz uma consideração relevante em seu artigo 225, caput, ao afirmar o direito que todos têm “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” e acrescenta o dever tanto do Poder Público como da coletividade “de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Milaré (2013, p. 135) acrescenta que no conceito jurídico existem duas perspectivas do termo em questão, “uma estrita e outra ampla”. Em que na primeira forma, “o ambiente nada mais é do que a expressão do patrimônio natural e as relações com e entre os seres vivos” e na segunda envolve “toda a natureza original (natural) e artificial, assim como os bens culturais correlatos”.

Assim, pode-se concluir a definição de meio ambiente envolve mais de um aspecto (de um meio única e exclusivamente natural), sendo eles naturais, culturais, artificiais e também do trabalho, todos diretamente atrelados à sadia qualidade de vida, que tanto objetivado no art. 225, caput, da Lei Maior.

## Capítulo II

### **COMPETENCIA DOS ENTES FEDERATIVOS SOBRE ASPECTOS URBANÍSTICOS**

O sistema de repartição de competência estruturado na Constituição Federal de 1988 delega aos diferentes entes federativos os limites e possibilidades de sua atuação. A Carta Magna divide as competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

À União é conferida a competência privativa de “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (artigo 21, inciso XX) ao mesmo tempo em que no artigo 24, a Lei Maior faz menção à possibilidade da União juntamente com os Estados e o Distrito Federal legislar concorrentemente. Há uma convergência entre os dois artigos que pode acarretar dúvidas, contudo, vale ressaltar que ainda cabe à União principalmente tecer as normas gerais a serem utilizadas pelos outros entes. Dessa forma, Sarno (2004 , p. 39) explica sabiamente como essa situação se desenrola:

Dentro da Estrutura descrita no art. 24 da Constituição Federal (competência concorrente) há o desdobramento em uma competência complementar e uma suplementar. A satisfação deste artigo deve ocorrer da seguinte forma: a) a União editará normas gerais; b) na ausência de normas gerais (inércia da União), os Estados-membros e o Distrito Federal podem editar as normas gerais que poderão perdurar até que sejam editadas as normas gerais federais quando estas deverão substituir aquelas (competência suplementar); c) os Estados-membros e o Distrito Federal, diante das normas gerais, legislarão mediante seus interesses, complementando-as.

Feita essa consideração, o próximo artigo continua com as atribuições específicas dos Estados que “organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem” observados os princípios Constitucionais e acrescenta no § 3º que os Estados podem “mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

Vale ressaltar que todos os entes federativos têm competência comum, segundo o artigo 23, de proteger o meio ambiente, de combater às causas da

pobreza, de promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, dentre outros e estabelecendo em seu parágrafo único que as leis complementares deverão fixar normas para cooperação entre os entes visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Já em âmbito Municipal, este tem competência suplementar residual (art. 30, I e II) em face dos assuntos estabelecidos no art. 24 I, V, VI, VII, VIII, XII, XV e a ele compete “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, inciso VIII).

O Estatuto da Cidade também estabelece algumas atribuições da União sobre a Política Urbana, dentre elas estão: estabelecer diretrizes para todas as cidades brasileiras (editar normas gerais), na qual cabe aos Municípios a função de executa-las; legislar sobre normas de cooperação entre os entes federativos sobre a política urbana com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional e como terceira atribuição; e promover por conta própria ou de forma conjunta com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a construção de casas populares, melhorias das condições de saneamento básico<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> As atribuições da União pontuadas encontram-se previstas na Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.

### Capítulo III

## **A POLÍTICA URBANA E SUAS FUNÇÕES SOCIAIS SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O ESTATUTO DA CIDADE**

### **1. O Direito de propriedade**

A propriedade se classifica como um direito real da pessoa física ou jurídica de usar, gozar, dispor e reaver um bem. O titular pode desfrutar do bem como quiser, mas deve obedecer às limitações legais, impostas em prol do interesse público ou da existência do direito de propriedade de outrem.

O homem é um ser racional que está constantemente preocupado em moldar seu presente bem como seu futuro, não se contentando em ter apenas o que é necessário, sentindo necessidade de ir além e se apropriar de bens naturais, de consumo, de produção, etc., e muitas vezes não pensa em como suas ações afetam ou poderiam afetar a coletividade e ao meio ambiente.

A propriedade passou por transformações ao longo do tempo. A Constituição brasileira estabelece o regime jurídico da propriedade e garante ao homem o direito de propriedade e ao mesmo tempo passou a impor que esse direito fundamental atendesse sua função social (no artigo 5º, incisos XXII e XXIII). O termo função social se contrapõe ao direito individual, inviolável e absoluto da propriedade e se dirige a estabelecer a importância do interesse coletivo.

O Direito de propriedade está garantido no artigo 5º, inciso XXII, e a propriedade urbana no artigo 182, § 2º. O seu conceito possui vários desdobramentos, a propriedade não possui apenas um caráter privado. Um bem-móvel ou imóvel- quando é de domínio público, ou seja, quando a propriedade é pública, seus titulares serão: União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Código Civil, artigos 98 à 103). Exemplos de propriedades classificadas como tal são praças, praias, rios, vias de circulação, dentre outros destinados a atender o interesse público.

A Constituição Federal reconhece a propriedade pública em seus artigos 20 e 26, indicando os bens pertencentes à União e aos Estados, respectivamente e autoriza a desapropriação (art. 5º, inciso XXIV) mediante justa e prévia indenização.

Assim, nota-se que o direito de propriedade, do uso e gozo, está vinculado à uma função que procure o bem-estar da sociedade, do meio ambiente, a forma correta de usar e ocupar o solo que pense no desenvolvimento harmônico social, ambiental e econômico das cidades.

## **2. A função social da cidade**

O artigo 182 da CF não se trata simplesmente de regras de desenvolvimento urbano, mais que isso, se trata de uma política de desenvolvimento urbano que envolve os mais diversos aspectos e elementos que interagem entre si e formam o ambiente urbano. Nesse artigo, um dos objetivos destacados é o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade que é alcançado quando os direitos estabelecidos nos artigos 5º e 6º da mesma lei são concretizados.

Para que essa 'função social' seja plena, o Plano Diretor irá traçar objetivos a serem atingidos, relacionados aos mais diversos tópicos: normas de loteamento, uso e ocupação do solo; respeito à moradia digna, proteção do meio ambiente natural e construído, regularização fundiária, dentre outros, sendo obrigatório para os Municípios com mais de vinte mil habitantes (art. 41, inciso I), não impedindo que os Municípios menores estabeleçam objetivos para que a cidade cumpra sua função social.

Sarno (2004, p. 47) entende a função social da cidade como uma síntese suprema do Direito Urbanístico:

Ela resume a finalidade última das atividades urbanísticas, quer sejam públicas, quer sejam privadas. Traduz, em sua essência, a vocação do coletivo sobre o particular, dá respaldo e sustenta o princípio da função social da propriedade: por isso que, mais que a propriedade, a cidade deve existir e servir a seus habitantes.

A função social da cidade está prevista no Estatuto da Cidade (art. 39) e pode ser entendida como a valorização do cidadão, garantindo aos mesmos o

acesso eficiente à estrutura da cidade e permitindo a realização plena do que é necessário à vida (trabalho, moradia, saúde, lazer, etc), cabendo ao Município trabalhar para que a política urbana seja executada.

### 3. A função social da propriedade urbana

Há muito se tem tentado esclarecer o significado da função social da propriedade e expressá-lo de forma mais específica. Sendo necessária, por vezes, a análise da legislação pertinente à uma determinada propriedade para descobrir qual função social esta deve cumprir. A propriedade seja ela urbana ou rural necessita alcançar plenamente e de forma eficiente a sua função social, objetivos estes, alcançados através de alguns caminhos diferentes, em se tratando de dois espaços diferentes. Aqui será focada a propriedade urbana e a sua função social.

A Lei Maior garante o direito da propriedade, em seu artigo 5º, inciso XXII e no inciso seguinte exige que ela atenda a sua função social, que ainda se expressa nos artigos 170, inciso III e 182, § 2º.

A função social da propriedade pode ser classificada como princípio constitucional que também assume natureza de regra jurídica e ainda faz parte do segmento jurídico que define as políticas públicas. Nalini e Levy (2014, p. 100) bem explicam, a começar pela denominação como princípio constitucional:

Assim tratado nos arts. 5º, XXIII, e 170, [...] pode ser invocada como vetor axiológico necessário para orientar a formação da legislação complementar e conferir limites interpretativos. O legislador complementar deve se submeter aos desígnios do **princípio** da função social, assim como o aplicador do direito, que não pode realizar leitura jurídica válida, desprezando sua carga axiológica, que confere **prioridade** ao **coletivo** quando em antagonismo com o individual. [...] também ostenta natureza de **regra jurídica**, desde que positivada e materializada pelo diploma incumbido de desenhar o modelo de organização urbana de cada local. O plano diretor [...] deve indicar o conteúdo da função social, atendendo às peculiaridades de cada cidade. [...] A função social da propriedade participa e integra segmento jurídico definidor de “**política pública**”, [...] Política Pública enfeixa corpo de normas formado pelos focos sociais de maior carência ou necessidade, cuja tutela foi cobrada prioritariamente pela constituição aos subgrupos da “saúde pública” (art. 196); ao “meio ambiente” (art. 225); à “seguridade social”; à educação, cultura e o desporto (arts. 205, 215, 217); bem como a **política urbana** e rural. (grifo nosso)

A aplicação do princípio da função social da propriedade acontece no equilíbrio entre interesse público e privado, onde ao mesmo tempo em que há um direito exclusivo pertencente ao proprietário, há uma preocupação com o bem estar social, tanto que são estabelecidas sanções ao proprietário caso a sua propriedade não cumpra a função social designada. Mello (1987 *Apud* BUENO, 2010, p. 35) define a função social da propriedade da seguinte forma:

Como necessidade de que o uso da propriedade responda a uma plena utilização, otimizando-se ou tendendo-se a otimizar os recursos disponíveis em mãos dos proprietários ou, então, impondo-se que as propriedades em geral não possam ser usadas, gozadas e suscetíveis de disposição em contradição com estes mesmos propósitos de proveito coletivo. À expressão 'função social da propriedade urbana' pode-se também atribuir outro conteúdo, vinculado a objetivos de justiça social; vale dizer, comprometido com o projeto de uma sociedade mais igualitária ou menos desequilibrada – como é o caso do Brasil – no qual o acesso à propriedade e o uso dela sejam orientados no sentido de proporcionar ampliação de oportunidades a todos os cidadãos independentemente da utilização produtiva que porventura já esteja tendo.

Como parte desse 'projeto' em busca de uma sociedade menos desequilibrada, alguns valores são agregados à função social da propriedade, dentre eles, a proteção do meio ambiente. Verificou-se a crescente preocupação com aspectos ambientais, traduzida para diversos dispositivos da lei. Assim o meio ambiente se torna parte integrante dos objetivos para que uma propriedade alcance sua função social. Cria-se o termo princípio da função socioambiental da propriedade. Cujo foco principal é melhora na qualidade de vida humana e ambiental.

O Estatuto da Cidade traz em seu artigo 2º as diretrizes gerais para realizar a política urbana com o propósito de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, dentre esses objetivos, estão: a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; ordenação e controle do uso do solo; e 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.

## Capítulo IV

### **DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA**

#### **1. Dos direitos humanos**

Direitos humanos podem ser entendidos como aqueles direitos inerentes aos seres humanos com o objetivo de assegurar a liberdade e a dignidade a todos, sem distinção de cor, sexo, religião ou qualquer outro elemento. Os direitos humanos são baseados em aspectos como respeito e igualdade e se dirige a todos os cidadãos sem exceção. Napoleão (2012, p. 20) pontua: “convém ressaltar que os Direitos Humanos possuem historicidade, de forma que os valores assegurados em uma determinada época podem evoluir em outro período histórico”.

A noção atual do termo decorreu de uma série de acontecimentos. O mais marcante deles foi a Segunda Grande Guerra mundial. A percepção que o homem tinha nas mãos o poder de conseguir acabar com o planeta mexeu com muitos, tamanho é o desrespeito à vida e à humanidade especialmente nessas circunstâncias. Tanto que vários projetos de paz surgiram em seguida a algum grande conflito. E é nesse contexto que surge a Organização das Nações Unidas (ONU) com o objetivo de preservar a integridade de todos agora e nos tempos futuros. A partir daí, a ONU iniciou o processo de ‘internacionalização’ dos Direitos Humanos que foi decisivo com a criação do Sistema Global de Direitos Humanos.

A proteção desses direitos acontece nos âmbitos global e regional, o primeiro se referindo aos tratados aprovados pelas Nações Unidas e o segundo exercido em âmbitos mais ‘restritos’, como União Europeia, Africana, dentre outros.

Em 1948 A Declaração Universal dos Direitos Humanos é assinada e embora não se tratando de um tratado (olhando em uma perspectiva mais formal), a Declaração estabeleceu pontos completos aplicáveis a todo mundo e se tornou uma referência que desde o início declara: “todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal” e reconhece a “dignidade inerente a todos os

membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”.

Em se tratando da institucionalização dos direitos fundamentais presentes na Declaração, são destacados o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, futuramente conhecidos como direitos de primeira e segunda geração, respectivamente. E é nesse contexto que é incluído a questão central desse trabalho, a moradia, que pela primeira vez se vê em um tratado internacional como um direito humano social essencial.

## **2. Do conceito de cidadania**

A ideia de cidadania surgiu na Grécia antiga, nas interações das pessoas entre si e com as cidades. Cabe dizer que as noções existentes hoje e então são muito diferentes, a cidadania se moldou ao longo do tempo nas mais diferentes sociedades, diferentes épocas e diferentes direitos, mas ainda assim, ela serviu para que se chegasse ao modelo de cidadania que se tem atualmente. A cidadania se encontra diretamente vinculada aos direitos humanos, e se encaixa no mesmo patamar que qualquer outro direito fundamental do ser humano.

Anterior à Declaração dos Direitos Humanos da ONU, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão instituído pela Assembleia Nacional francesa já trazia o conceito de cidadania (e propriedade) em seu artigo 2º que afirmava que a “finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão”. A propriedade tem uma extensão variada em cada sociedade e em cada época, e é possível notar ali que já havia ideia da importância da propriedade para o homem, tanto que ela é classificada como um direito cuja associação política deve garantir. Alvez (2005, p. 44) bem classifica:

A noção de cidadania reporta-se à de Nação como espaço de realização individual e coletiva, politicamente organizada no Estado soberano, nacional ou plurinacional [...] como entidade garantidora dos direitos e do Direito. Isso não significa que não haja nenhuma adversidade e que as populações

vivam em harmonia e nem que os direitos fundamentais sejam plenamente cumpridos.

Mas a cidadania não se restringe única e exclusivamente ao direito à propriedade, ou aos direitos citados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, conforme já mencionado, seu conceito ampliou e se tornou mais abrangente com o tempo e é à essa amplitude que Declaração dos Direitos Humanos nos trás, às características que devem envolver a vida do ser humano para que ele se sinta bem e mais que isso, para que ele esteja em equilíbrio também com as outras formas de vida.

### **3. Cidadania e meio ambiente**

O meio ambiente, assim como a propriedade, pode ser pensado como uma das maneiras de interpretar e praticar a cidadania. Diante da escassez de recursos naturais e de problemas como a erosão, a poluição, dentre os vários outros resultados da interferência do homem sobre o ambiente em que vive, são desafios que exigem uma organização política que seja capaz de atender e conciliar os interesses diversos.

São inúmeros os instrumentos que garantem a qualidade ambiental assim como os direitos do homem, porém, na prática se enxerga um número absurdo de pessoas que ainda não tem acesso às condições mínimas para uma vida melhor, mais saudável e confortável, não possuem lugar para morar, não tem acesso à educação, trabalho e se trabalham, ganham muito pouco, e dependendo da situação e do tamanho da família mal dá para sobreviver, ou tem de 'viajar' por horas em transportes públicos a caminho de seus serviços, muitos não tem o que comer, muitos, se possuem uma propriedade, lhe falta a infraestrutura de saneamento básico, acesso a energia elétrica e muitas outras situações poderiam ser inclusas aqui. Os problemas ambientais não são novos:

Há cerca de 3.700 anos, as cidades sumérias foram abandonadas quando as terras irrigadas que haviam produzido os primeiro excedentes agrícolas do mundo começaram a tornar-se cada vez mais salinizadas e alagadiças. Há quase 2.400 anos, Platão deplorava o desmatamento e a erosão do solo provocada nas colinas da África pelo excesso de pastagens e pelo corte de

árvores para lenha [...] A poluição do ar pela queima de carvão afligia tanta a Inglaterra medieval que, em 1661, o memorialista e naturalista John Evelyn deplorava a “nuvem lúgubre e infernal” que fez a cidade de Londres parecer-se com a “Corte de Vulcano”... ou os Subúrbios do Inferno, ao invés de uma Assembleia de Criaturas Racionais. (McCOLMICK apud PINSKY, 2003)

Porém a dimensão da questão ambiental demorou muitos anos para ser classificada como um elemento fundamental para a existência humana e isso em um panorama global. Muitos autores concordam que foi somente após a Revolução Industrial que muitos problemas vieram à tona de forma que algo tinha que ser feito, e mesmo assim levou muitos anos para que algo fosse realmente implementado em forma de lei para regular a ação humana e o movimento ambientalista foi crucial para isso. Surgem várias correntes, cada um com suas peculiaridades, que lutam a favor do meio ambiente, logo, não deixam de lutar por um dos pontos relevantes que definem a cidadania.

O meio ambiente como um dos ramos da cidadania é um direito que deve alcançar à todos e atualmente se encontra em pauta, devido à crise socioambiental que se fez bem evidente nos últimos anos, sendo debatido pelos mais diversos autores, protegido por inúmeras ONGs, tratado nas Declarações, discutidos nas Conferencias internacionais e previsto nas legislações.

## Capítulo V

### **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL**

Os problemas urbanos se tornaram mais evidentes alguns anos após o processo de metropolização começar a se expressar no Brasil na década de 1950. No que se refere à habitação, cria-se o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Federal de Habitação (SFH),<sup>3</sup> sendo estas, medidas relevantes no que tange a construção de moradias em todo o país até então, contribuindo para determinar o tipo de paisagem em áreas periféricas de grandes centros urbanos. Nas décadas de 1970 e 1980, a produção pública se via caracterizada pela construção de conjuntos habitacionais nas áreas periféricas, sem qualidade urbanística e em regiões não propícias à construção.

Na década de 1970 a Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979) foi promulgada com o objetivo ordenar o espaço urbano que se destina à habitação, contribuindo para o desenvolvimento urbano e orientando o controle de uso e aproveitamento do solo.

Ainda na década de 1970, foram criadas as regiões metropolitanas, incluindo a de São Paulo, pela Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973, com a finalidade de conter o crescimento urbano que crescia de forma descontrolada e tentar ordená-lo, também se tinha por objetivo o melhor planejamento de assuntos de interesses comuns a todos os municípios participantes das metrópoles, como por exemplo, a questão dos mananciais, na qual mesmo com legislação própria, não impediu o aumento das ocupações urbanas naquelas áreas.

Com vistas à contornar essa problemática socioambiental, a Lei Maior reservou um capítulo abordando a política de desenvolvimento urbano, que é regulamentada pela Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade. O Estatuto da Cidade “organiza e estabelece um conjunto de normas relativas à ação do poder público municipal em três aspectos: uso e ocupação do solo, regularização fundiária e gestão urbana” (PADOVANO et al., 2012, p. 39).

---

<sup>3</sup> O Banco Nacional de habitação foi extinto pelo Decreto Federal nº 2.291 de 21.11.1986 sendo suas funções agora atribuídas à Caixa Econômica Federal.

A falta de moradia e a moradia irregular representam uma situação de insegurança, vulnerabilidade e risco e acontece em praticamente todas as cidades brasileiras. Com isso, a regularização fundiária se torna então o objetivo da política habitacional social, e ela, junto com a Medida Provisória n. 459, de 25 de março de 2009 são finalmente convertidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

## **1. O que é regularização fundiária?**

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a regularização de assentamentos irregulares e a 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.

A regularização fundiária, em seu curso, deve pensar, dentre outros meios, em fornecer condições de infraestrutura adequada, implantação de serviços, instalação de equipamentos públicos e propiciar o direito à moradia em consonância com a recuperação de áreas ambientalmente degradadas. A regularização fundiária “consiste no conjunto de medidas visando a regularização civil do imóvel, estando relacionada com o direito de propriedade, materializado pelo registro na matrícula no Ofício de Registro de Imóveis”. (NALINI; LEVY, 2014, p. 128)

O município pode ordenar a regularização fundiária em seu território, assim como ela pode ser promovida também pela União, Estados, Distrito Federal, seus beneficiários- individual ou coletivamente, cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária<sup>4</sup>. É importante pontuar que ainda assim, o loteador responsável carrega a responsabilidade pelo parcelamento irregular do solo.

Por fim, a regularização fundiária é um dos instrumentos de gestão do território urbano que transformam a perspectiva de vida das famílias que com ela é

---

<sup>4</sup> Elementos previstos nos artigos 49 e 50 da Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009.

beneficiada, encarando os problemas referentes à irregularidade dominial, contemplando as dimensões urbanísticas e ambientais.

### *1.2 O que são assentamentos irregulares?*

Os assentamentos irregulares são conceituados legalmente como ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizados em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas, predominantemente para fins de moradia. São eles os conglomerados chamados de favela, invasão, comunidades, vila, etc.

A regularização acontece nos assentamentos e loteamentos irregulares ou clandestinos, sendo 'clandestino' definido como o loteamento cujo Poder Público Municipal desconhece, e 'irregular' como o loteamento no qual o pedido não foi registrado em cartório, ou caso tenha sido registrado, foi executado de forma irregular.

### *1.3 Regularização fundiária urbana de interesse social*

A irregularidade fundiária abrange dois opostos, os assentamentos populares constituídos pela população de baixa renda e bairros e loteamentos formados pela população de média e alta renda. A Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 define a existência de dois tipos de regularização: regularização fundiária de interesse social e de interesse específico. É muito importante a definição do 'tipo' de regularização, pois há instrumentos que podem ser específicos para cada um.

A regularização fundiária de interesse social, conforme a legislação, é aplicável a assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda nas seguintes condições: a) em que a área esteja ocupada, de forma

mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; b) de imóveis situados em ZEIS<sup>5</sup>; ou c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

A lei dispõe que em casos de interesse social, caso o Município tenha um conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado, o projeto aprovado pode corresponder ao licenciamento urbanístico e ambiental; ao poder público caberá a implantação da infraestrutura básica prevista no § 6º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. O parágrafo único do artigo 55 da Lei que dispõe sobre a regularização fundiária ainda acrescenta que a realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo poder público, bem como sua manutenção, pode ser realizada mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis.

A regularização fundiária de interesse social envolve primordialmente três grandes temas, primeiro aquilo que justifica o instituto, compreendido basicamente pelo direito à moradia, incorporado na lista de direitos sociais dados pelo artigo 6º da Emenda constitucional nº 26/2000; em segundo vêm os dispositivos, sendo marcos na questão de política urbana e moradia, o Estatuto da Cidade, a Lei Federal de Parcelamento do Solo e a Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida; e em terceiro, os instrumentos jurídicos utilizados para realizar o que é proposto nos dispositivos.

## **2. Direito ao meio ambiente equilibrado**

A sobrevivência da espécie humana e a sua qualidade de vida está intimamente ligada ao meio ambiente onde vivem e seu equilíbrio. A regularização fundiária surgiu como uma maneira de evitar fatores que impeçam ou dificultem o desenvolvimento urbano defendendo aqueles que adquirem um lote e adequando os assentamentos ilegais aos modelos e padrões legais em busca de uma cidade

---

<sup>5</sup> A ZEIS é definida como 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 à regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (art. 47, inciso V, da Lei 11.977/2009).

sustentável com vistas a contornar os resultados do crescimento urbano e das cidades e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

O estudo do meio ambiente no Direito Urbanístico abrangerá quatro naturezas: ambiental, artificial, cultural e do trabalho. Dessa forma, de qualquer maneira que o homem intervir gerará tipo de modificação, que é o que acontece quando o homem ocupa alguma área que por ventura pode possuir ou não uma finalidade urbanística.

Nesse sentido, de moradia, verifica-se que a questão ambiental está intimamente ligada ao conteúdo do uso da propriedade, sua função social e a função social das cidades. O artigo 225 da Constituição Federal bem expressa o direito de todos a um meio ambiente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, direito que pode e deve ser lido em concordância com os direitos fundamentais, inseridos nos artigos de 1º à 4º da mesma lei.

### **3. Direitos humanos sociais e direito à moradia digna**

A ideia do termo 'social' se concretiza de fato no curso do século XIX, no qual existe um quadro de pressão sobre a classe operária no período da revolução industrial que resulta em lutas para a busca da melhoria de suas condições, nesse caso, mais voltado para as condições de trabalho. Nessa época, o caráter individualista, como era visto os direitos sociais até então sofrem uma modificação. A partir daí, outros eventos começam a trazer cada vez mais à tona a questão 'social' dos direitos humanos. Em termos de moradia, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 trouxe em sua alínea 1, artigo 11:

Os Estados-Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

A entrada em vigor desse pacto no âmbito internacional aconteceu apenas em 1976<sup>6</sup>. A partir de então os Estados-Partes se comprometeram a tomar as medidas necessárias para atingir as finalidades estabelecidas.

A moradia passa para um patamar de direito indispensável visto que é um dos direitos essenciais para o exercício da cidadania. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, por meio do Comentário Geral n. 4 identificou sete elementos que garantem o direito à moradia: segurança jurídica da posse, habitabilidade, disponibilidade de serviços e infraestrutura, facilidade de acesso, custo acessível de moradia, localização e adequação cultural. É também por meio de outros documentos que a questão da moradia vem sendo abordada e novos aspectos são acrescentados como é o caso da Agenda Habitat II, por exemplo, definida no ano de 1996 em Istambul na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos.

No Brasil, como já mencionado, o advento do Estatuto da Cidade consolida a Política Urbana. Dentre esses posteriores desdobramentos legislativos, com o objetivo de implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, é interessante apontar a edição da Lei Federal n. 11.124, de 16.06.2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)<sup>7</sup>.

Em seguida, em 2009, a Lei 11.977, 07.07.2009 avança ainda mais em termos habitacionais e a regularização fundiária se torna um grande passo em busca da concretização dos direitos humanos à moradia adequada.

#### **4. Parcelamento do solo urbano – Lei Federal nº 6.766/1979**

Para a melhor qualidade de vida e do convívio dos habitantes de uma cidade, é necessário que ela esteja bem preparada para tal fim. Essa preparação sugere, em termos de habitação, que devem ser implantadas estruturas que proporcionem ao habitante se sentir bem, seguro e feliz e isso começa a acontecer

---

<sup>6</sup> AMARAL, 2008 apud NALINI; LEVY, 2014, p. 79.

<sup>7</sup> NALINI, LEVY, 2014, p. 85

quando há a garantia de habitar um lugar sem mais preocupações, quando há uma infraestrutura instalada e a possibilidade de acesso sem extremas dificuldades do seu local de trabalho, as áreas lazer e estudo.

A Lei federal 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, representa um marco importante no Direito Urbanístico. Ao longo dos anos, desde que foi criada, sofreu algumas alterações com no sentido de tornar mais fácil a regularização dos loteamentos e desmembramentos não autorizados, ou em desacordo com a lei e aprovar os parcelamentos populares e habitações de interesse social.

Para iniciar, a lei traz algumas definições importantes de serem citadas em seu artigo 2º, sendo loteamento: a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes; desmembramento: subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente; e lote, o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe. No mesmo artigo, ela ainda estabelece a infraestrutura básica da qual o parcelamento será constituído<sup>8</sup>.

Em seu artigo 4º, traz os requisitos que os loteamentos deverão atender, e no inciso IV, § 1º, define que o município deve estabelecer para cada zona, em que seu território esta dividido, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que deverão incluir as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. Em casos de desmembramento, a sua aprovação dependerá da apresentação, por parte do interessado, da certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, a planta do imóvel contendo: a indicação das vias

---

<sup>8</sup> Descrevem os parágrafos:

§ 5º A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

§ 6º A infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de:

I - vias de circulação;

II - escoamento das águas pluviais;

III - rede para o abastecimento de água potável; e

IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

existentes e dos loteamentos próximos; a indicação do tipo de uso predominante no local; e a indicação da divisão de lotes pretendida na área.

Seu artigo 11, parágrafo único acrescenta: O Município, ou o Distrito Federal quando for o caso, fixará os requisitos exigíveis para a aprovação de desmembramento de lotes decorrentes de loteamento cuja destinação da área pública tenha sido inferior à mínima prevista no inciso 1º do art. 4º desta Lei.

Em casos de parcelamento popular, com imóveis declarados de utilidade pública, destinado à classe média baixa, a lei flexibiliza a exigência do título de propriedade para registro de desmembramento e loteamento dando a alternativa da disponibilização de cópias autênticas da decisão que tenha concedido a imissão provisória na posse, do decreto de desapropriação, do comprovante de sua publicação na imprensa oficial e, quando formulado por entidades delegadas, da lei de criação e de seus atos constitutivos.

A presente lei traz previsões que estão relacionadas à regularização fundiária, embora sua abrangência vá além, e vale ser mencionada, embora brevemente, por representar a primeira tentativa de ordenar o espaço urbano segundo padrões de parcelamento, uso e utilização do solo.

## **5. Dos instrumentos da Regularização fundiária - Lei Federal nº 11.977/2009**

A regularização fundiária, conforme já mencionado aqui, necessita de um conjunto de medidas nas esferas jurídica, urbanística, ambiental e social para sua efetivação. Considerando o que foi discutido à cerca do tema, em específico da regularização fundiária de interesse social, pode-se perceber que o objetivo maior é a concretização do exercício de posse por parte das populações menos favorecidas e a implantação de serviços de infraestrutura dos serviços públicos. Para alcançar tais objetivos alguns instrumentos jurídicos foram criados. Contudo, antes de dar início, cumpre esclarecer que o objetivo maior da especificação de alguns dos instrumentos é a sua compreensão, portanto, eles não serão analisados exaustivamente um por um.

A lei nº 11.977/2009 criou os seguintes instrumentos: a demarcação urbanística, a legitimação de posse e a regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APP's). Cada um será abordado nos parágrafos seguintes.

A demarcação urbanística se trata de um procedimento administrativo aplicado em regularização fundiária de interesse social na qual o poder público demarca imóvel de domínio público ou privado, fazendo o levantamento da situação da área a ser regularizada e a caracterização de sua ocupação. O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com três documentos especificados nos incisos I, II e III da lei referida anteriormente<sup>9</sup>.

Caberá ao poder público notificar os órgãos responsáveis pela administração patrimonial dos demais entes federados previamente caso os limites definidos no auto de demarcação urbanística confrontem com imóvel público. À estes também caberá notificar, por edital, eventuais interessados, proprietários e os confrontantes da área caso estes não sejam localizados para serem notificados pessoalmente. Caso não haja impugnação, a demarcação urbanística será averbada nas matrículas alcançadas e caso haja, caberá ao oficial de registro de imóveis promover tentativa de acordo entre o impugnante e o poder público. Se apenas uma parte da área está impugnada e não há um acordo, a demarcação urbanística é encerrada em relação àquele limite.

Quando averbado o auto de demarcação urbanística, deverá ser elaborado o projeto (segundo os elementos previstos no art. 51) e o registro decorrente do parcelamento dele. Aí então o poder público poderá conferir o título de legitimação de posse aos ocupantes da área que foi demarcada. Aqui vale salientar que a demarcação urbanística se trata de um instrumento que busca simplificar o processo de regularização fundiária em casos de ocupações já consolidadas.

---

<sup>9</sup> São os documentos especificados na lei:

I - planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, número das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações mencionadas no inciso I do § 5º;

II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis e, quando possível, com a identificação das situações mencionadas no inciso I do § 5º;

III – certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis, ou, diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes.

A legitimação de posse se caracteriza como parte integrante da demarcação urbanística, definido juridicamente como o ato do poder público com a finalidade de reconhecer a posse dos moradores sobre os imóveis objetos de demarcação urbanística. Conforme dispõe o artigo 58, § 2º e § 3º, o título de legitimação de posse será concedido preferencialmente em nome da mulher e registrado na matrícula do imóvel, mas não será concedida aos ocupantes a serem realocados em razão da implementação do projeto de regularização fundiária de interesse social, devendo o poder público assegurar-lhes o direito à moradia. O artigo seguinte dispõe em seu § 2º que a legitimação de posse também será concedida ao coproprietário da gleba, titular de cotas ou frações ideais, devidamente cadastrado pelo poder público, desde que exerça seu direito de propriedade em um lote individualizado e identificado no parcelamento registrado.

A legislação permite a aplicação desse instituto tanto para imóveis públicos como imóveis privados. A legitimação da posse quando em imóvel público se apresenta como uma alternativa para o Poder Público regularizar áreas públicas; e de outro lado, quando aplicada em imóveis privados prevê àquele que possui o título de legitimação de posse a sua conversão em registro de propriedade passados 5 anos de seu registro. Para que este último caso ocorra, o detentor do título deve apresentar algumas documentações, especificadas no art. 60, § 1º, incisos I, II, III e IV.

Os requisitos citados são aplicáveis aos moradores que se não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural e não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente. Nota-se que através desse instrumento há a possibilidade da alteração referente ao domínio do imóvel, onde pode haver a conversão de legitimação de posse em propriedade.

A Lei também deu aos Municípios a permissão para a regularização fundiária de Áreas de Preservação Permanente (APP's)<sup>10</sup> em casos de interesse social (comprovada a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior), desde que tenham sido ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e desde que estejam inseridas em área urbana consolidada. E a aprovação da Lei nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal) permitiu a regularização fundiária em

---

<sup>10</sup> Definida pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, em seu art. 3º, inciso II como: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

APP alcançar o patamar da regularização fundiária de interesse específico também. Caso o Município não seja competente para o licenciamento ambiental correspondente, caberá ao Estado então ser responsável pela regularização fundiária de interesse social em áreas de APP.

Por fim, para não se limitar aos instrumentos citados, cabe dizer que existem vários outros instrumentos que permeiam a questão da regularização fundiária, presentes não só na lei especificada no subtítulo, mas também em outros dispositivos como a Lei 6.766/1979, de Parcelamento do Solo Urbano, o Estatuto da Cidade e o Código Civil. Dependendo da situação do assentamento a ser regularizado, é escolhido o instrumento mais adequado. São outros instrumentos: o usucapião, a concessão especial para fins de moradia, direito de superfície, concessão de direito real de uso, dentre outros.

## **6. O município de São Paulo e a questão habitacional**

A cidade de São Paulo é uma das mais populosas do mundo, contando com cerca de 11 milhões de pessoas, onde mais de 20% residem em assentamentos irregulares. No primeiro capítulo desse trabalho foi possível ver como os assentamentos irregulares foram se originando no Brasil e na cidade de São Paulo e em quais momentos começara a se tornar mais alarmantes.

Durantes os anos novas medidas foram continuamente sendo criadas para estabelecer como deve acontecer a ocupação do território. No Município de São Paulo o Código de Posturas de 1886 foi decisivo, pois era a principal legislação urbanística da época e demarcava a zona urbana, em específico a área central. Em 1929, à partir do Código de Obras daquele ano e principalmente do ano de 1934 (Código de Obras de Arthur Saboya), a infraestrutura foi trazida para parte do território municipal e os arruamentos foram regulados.

Na década de 1970, no município de São Paulo, acontecia a aprovação do parcelamento do solo nos limites instituídos pelo Decreto-Lei Federal nº 58, de 1937 e pelo Ato 663 de 1934 (Código de Obras de Arthur Saboya). A regularização dos

assentamentos em São Paulo se iniciou de fato a partir do ano de 1970. Dois anos depois foi editada a Lei de Zoneamento (Lei Municipal nº 7.805) que frisou a necessidade de implantação de infraestrutura quando aprovado um loteamento.

Em 1977, a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) foi criada e em sua estrutura estava o Departamento de Aprovação de Parcelamento do Solo (PASOLO), que tratava dos assuntos pertinentes à regularização. Em 1979 é editada a Lei Federal de Parcelamento do Solo, outro marco importante discutido em tópicos anteriores. Mas se observava que ainda assim as legislações não eram plenamente atendidas e na realidade o número de assentamentos irregulares continuou a aumentar.

Seguindo para a década de 1990, mais específico no ano de 1991, é criado o Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo (RESOLO) pela administração Municipal de São Paulo, que cuidava apenas dos parcelamentos realizados em áreas particulares, mas em 2013 a Coordenadoria de Regularização Fundiária (CRF) é criada e acaba por incluir a regularização de parcelamento do solo realizado em áreas públicas (e também particulares) em suas atribuições.

Em 1995, a edição da Lei Municipal nº 11.775 definiu novas regras para a regularização de parcelamentos na cidade, regras que posteriormente sofreram algumas alterações. Vale ressaltar que o Município de São Paulo, na década de 1990, começa a atuar de forma mais intensa para defender os interesses da população, no sentido de reconhecimento de posse pelas famílias que ali residiam e pela preocupação com a qualidade urbanística e ambiental.

Em 1994, é criado o Fundo Municipal de Habitação (Lei nº 11.632, de 22 de julho) e em 2002 é instituído o Conselho Municipal de Habitação pela Lei 13.425, de 02 de setembro com o objetivo de estabelecer, acompanhar, controlar e a política municipal de habitação.

Acima foram citados só alguns instrumentos e dispositivos designados para sanar as dificuldades referentes à moradia. Cumpre dizer que outros dispositivos foram criados e novos problemas foram se tornando mais evidentes. As características da irregularidade dos parcelamentos são inúmeras e o fato de a Constituição Federal de 1988 tratar sobre as políticas urbanas em um capítulo inteiro foi um grande impulso para a construção efetiva das legislações urbanísticas. Nesse sentido, pode-se citar o Estatuto da Cidade e a própria Lei 11.977/2009.

Várias são as facetas dos assentamentos irregulares e suas origens, em São Paulo, dentre outras origens, houve um estímulo por parte do poder público na implantação de alguns conjuntos habitacionais, dados de forma irregular, cuja localização estava em terrenos com custos menores e inseridos em regiões pouco urbanizadas, onde, para sua produção, foram selecionadas soluções com baixo custo refletindo futuramente na baixa qualidade de vida e inúmeros problemas ambientais. Um exemplo foi um conjunto habitacional construído em 1980 pelo poder público municipal de São Paulo no município de Itapevi.

Por um lado, talvez porque a questão habitacional não é um processo estático e precise sempre ser analisado e precise sempre de soluções novas, ou pelo menos soluções efetivas, observa-se o com o passar dos anos o Município de São Paulo avançar em alguns pontos:

O Município de São Paulo, a partir de seu Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal 13.430 de 2002) tem constantemente incorporado os instrumentos de política urbana ao ordenamento jurídico municipal, em especial de regularização fundiária, indo além do conteúdo mínimo exigido para os Planos Diretores, descrito no art. 42 do Estatuto, ao fixar os termos em que a propriedade dos imóveis paulistanos cumpre sua função social (Capítulo IV, art. 11 e seguintes), e definindo quatro zonas especiais e entre elas as zonas de especial interesse social - ZEIS (art. 167, IV). (NALINI, LEVY, 2014)

A Lei Municipal nº 13.430/2002 disciplina as ZEIS em alguns de seus artigos e a classifica como porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular – HMP [...] incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local.

Uma questão importante de pontuar aqui, quando se fala de regularização fundiária é a destinação dada às áreas públicas ocupadas por população de baixa renda. Estas áreas passam pelo processo de desafetação, onde a sua destinação pública, de uso comum do povo, é retirada e depois repassada aos particulares. Em São Paulo, a primeira lei Municipal que autorizou a desafetação foi a Lei 13.514/2003, que posteriormente teve alguns aspectos alterados com a introdução da Lei Municipal 14.665/2008. Esta última lei autoriza o Executivo a desafetar áreas públicas municipais classificadas como de bens de uso comum do

povo localizadas em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e ocupados pela população de baixa renda.

Por fim, percebe-se que os Municípios tem um papel crucial na política habitacional e de desenvolvimento urbano, uma vez que estes são os responsáveis pela sua execução, claro, observados os limites legais e a eles também são atribuídos a definição de procedimentos de regularização fundiária em seus territórios, feitos através de normas municipais.

## CONCLUSÃO

A história da formação das cidades brasileiras seguiu o sentido oposto à regularidade urbana e ambiental, especialmente para as classes menos favorecidas. A aplicação do instituto da regularização fundiária de interesse social implica no exercício da função social da cidade e da propriedade, nos quais é fundada e no direito à moradia digna. Ela pode transformar a realidade desigual encontrada atualmente nas cidades, resgatando a cidadania daqueles que vivem às margens da população, através de um esforço bem articulado por parte dos entes federativos. Esse esforço articulado envolve ações voltadas a legalizar a posse dos ocupantes dos loteamentos irregulares, fornecer uma estrutura básica para seu bem-estar, estabelecer as regras de uso do solo, ou seja, urbanizar e trazer infraestrutura para as áreas então ocupadas irregularmente e sem estruturas.

A garantia dos direitos humanos inerentes ao homem implica no reconhecimento dos direitos e deveres que devem ser atendidos plenamente. A construção dos dispositivos que atingissem a essas demandas se deu ao longo dos séculos, vistas as necessidades e peculiaridades de cada momento histórico, muito embora a desigualdade e as questões ambientais sempre tenham existido.

É possível perceber que se trata de um tema complexo. A regularização dos assentamentos irregulares deve ser trabalhada em conjunto com outras políticas urbanas, de saúde, transporte, educação, etc. Cabe lembrar que a regularização da área implica em custos como impostos, o que não significa que a família tenha uma fonte de geração de renda capaz de arcar com os custos que a regularização implicará.

A legislação deixa à disposição vários instrumentos voltados à urbanização, o que permite concluir que existe uma gama de medidas que podem ser tomadas nas mais variadas situações, embora na prática, isso não signifique que as soluções fornecidas atenderão à todos.

A Constituição Federal de 1988 distribuiu as responsabilidades de estabelecer normas e executar as Políticas que abrangem a regularização fundiária, conferindo ao Município um papel de destaque. A jurisprudência vem reconhecendo o dever e regularizar ao Município

Por fim, os loteamentos estão instalados em São Paulo e também em outros estados do país e são milhares, onde infelizmente muitos, sem outra saída, neles residem e o Brasil ainda conta com mais de 10 milhões de pessoas vivendo em extrema pobreza. Cabe então criar medidas que possam se adaptar cada vez mais as realidades existentes, para então poder ser efetivas na prática, nas mais diversas situações e cabe também utilizar-se da fiscalização a fim de impedir que esses loteamentos se constituam.

## REFERÊNCIAS

ALVEZ, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos na pós-modernidade**. São Paulo: Perspectiva, 2005.

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; BRUNO, Ana Paula; SILVA, Roberta Pereira. Ministério das Cidades Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2013. **Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009**. Disponível em: < [http://www.sjc.sp.gov.br/media/621520/regularizacao\\_fundiaria\\_cartilha\\_da\\_lei\\_federal.pdf](http://www.sjc.sp.gov.br/media/621520/regularizacao_fundiaria_cartilha_da_lei_federal.pdf) >. Acesso em: 06 fev. 2016.

BÓGUS, Lúcia Maria Machado; PASTERNAK, Suzana. **Como anda São Paulo**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.

BRASIL. Instituto de Pesquisas Tecnológicas; Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente. **GEO cidade de São Paulo: Panorama do meio ambiente urbano**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente; Brasília: PNUMA, 2004. P. 21-70

BUENO, José Roberto Fabbri. **O Licenciamento Urbanístico e Ambiental Integrado para a Regularização Fundiária de Interesse Social**. 2010. 178 p. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2010.

CAMPOS, André et al. **Atlas da exclusão social no Brasil: dinâmica e manifestação territorial**. São Paulo: Cortez, vol. 2, 2003.

CAMPOS, Cristina de; OLIVEIRA, Eduardo Romero de; GITAHY, Maria Lucia Caira. **Território e cidades: Projetos e representações, 1870-1970**. São Paulo: Alameda, 2011. P. 165-188.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia. **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010.

ESTIVILL, Jordi. **Concepts and strategies for combating social exclusion. An overview. Portugal, International Labour Organization 2003.** Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/step/download/96p1.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

FILHO, Napoleão Casado. **Direitos Humanos Fundamentais.** São Paulo: Saraiva, Coleção saberes do direito, vol. 57, 2012.

FREITAS, Marcelo Eduardo. **Os excluídos e o direito penal subterrâneo.** Disponível em: <<http://www.jnnoticias.com/index.php/artigos/detalhes/43250/os-excluidos-e-o-direito-penal-subterraneo-marcelo-eduardo-freitas>>. Acesso em: 10/01/2016.

FUKUSSAWA, Fernando. **Regularização Fundiária Urbana: Lei n. 11.977/2009.** São Paulo: Saraiva, 2013.

GITAHY, Maria Lucia Caira. Desenhando a cidade do século XX  
GOIS, Chico de. **Alta rotatividade marca migração em SP.** Folha de São Paulo, São Paulo, 17 out. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1710200301.htm>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

GOMES, Alexandre, et al. **Lições da cidade: Questionamentos e desafios do desenvolvimento urbano na cidade de São Paulo.** São Paulo: Cia dos livros, 2011. P. 20-23.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil brasileiro: Direito das Coisas.** 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, vol. 5 2012. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/fernandareis5623/direito-civil-brasileiro-2012-vol-5-direito-das-coisas-carlos-roberto-gonalves>>. Acesso em: 01/02/2016.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Os (des)caminhos do meio ambiente.** 14ª Ed. São Paulo: Contexto, 2010.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. **Distribuição da população por situação de domicílio.** Disponível em: <<http://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/distribuicao-da-populacao-por-situacao-de-domicilio.html>>. Acesso em: 01/01/2016.

\_\_\_\_ - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. **Dados históricos dos censos demográficos.** Disponível em: <<http://memoria.ibge.gov.br/sinteses-historicas/historicos-dos-censos/dados-historicos-dos-censos-demograficos.html>>. Acesso em: 01/01/2016.

\_\_\_\_ - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 01/01/2016.

\_\_\_\_ - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. **Sinopse do senso demográfico 2010: São Paulo.** Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=6&uf=00>>. Acesso em: 01/01/2016.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 22ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 41ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** 8ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização Fundiária.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 01/02/2016.

PADOVANO, Bruno Roberto; NAMUR, Marly; SALA, Patrícia Bertacchini. **São Paulo: Em busca da sustentabilidade.** São Paulo: Pini, Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. **História da cidadania.** 2ª Ed. São Paulo: Contexto, 2003.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: A formação e o sentido do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

SARNO, Daniela Campos Libório Di. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri, São Paulo: Manole, 2004.

TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. **Código Civil Interpretado conforme a Constituição da República**. 2ªEd. Rio de Janeiro: Renovar, volume 1, 2007.

VILLAÇA, Flávio. **Ainda na marginal Tietê ou a distribuição da riqueza e os problemas urbanos**. Disponível em: <[http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/AINDA\\_AS\\_MARGINAIS.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/AINDA_AS_MARGINAIS.pdf)>. Acesso em: coloque a data de acesso: 03/01/2016.

ZIONI, Fabiola. **Exclusão social: noção ou conceito?** <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902006000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902006000300003)>. Acesso em: coloque a data de acesso: 03/01/2016.