



A regularização fundiária urbana no Brasil como garantia do direito à moradia e à cidade

Márcia Maria Couto Mello¹

Andréa Maria Pignatti²

Ana Licks Almeida Silva³

Recebido em: 25-09-2024

Aceito em: 26-12-2024

Resumo

A urbanização nas cidades brasileiras se deu de forma acelerada e, em certa medida, não superou algumas características do período colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, traduzindo para o espaço urbano a alocação na periferia dos menos favorecidos. Apesar do alto crescimento populacional registrado nas últimas décadas, os índices oficiais confirmam que o crescimento dos centros urbanos se baseia na quantidade de habitantes, enquanto os números decaem ao se analisar a qualidade de vida dos cidadãos, principalmente no que tange à regulamentação fundiária urbana, garantindo moradia digna e, conseqüentemente, direito à cidade. Ainda que existam instrumentos legais, observa-se uma grande fenda na nossa sociedade que acentua a desigualdade e a segregação. O objetivo proposto neste ensaio é trazer à baila essa discussão, a partir das leis que regulamentam a questão fundiária urbana no Brasil. A metodologia adotada baseia-se na pesquisa bibliográfica e análise crítica da questão.

Palavras-chave: Regulamentação fundiária. Moradia Digna. Segregação. Direito à cidade.

Urban land regularization in Brazil as a guarantee of the right to housing and the city

Abstract:

Urbanization in Brazilian cities occurred at an accelerated rate and, to a certain extent, did not overcome some characteristics of the colonial and imperial period, marked by the concentration of land, translating the allocation of the less favored to the periphery of the urban space. Despite the high population growth recorded in recent decades, official indices confirm that the growth of urban centers is based on the number of inhabitants, while the numbers decline when analyzing the quality of life of city dwellers, especially with regard to urban land regulation, guaranteeing decent housing and, consequently, the right to the city. Even though there are legal instruments, there is a great rift in our society that accentuates inequality and segregation. The objective proposed in this essay is to bring this discussion to the fore, based on the laws that regulate the urban land issue in Brazil. The methodology adopted is based on bibliographical research and critical analysis of the issue.

Keywords: Land regulation. Decent housing. Segregation. Right to the city.

1 Introdução

O processo de urbanização no Brasil é marcado pela concentração populacional nas grandes cidades e marginalização das classes mais pobres. Segundo o relatório brasileiro para o Habitat III (Ipea, 2016), em 50 anos, de 1960 a 2010, o Brasil urbano cresceu 402%, passando de

¹ Doutorado em Arquitetura e Urbanismo (UFBA). Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU) da Universidade Salvador (UNIFACS). mellomarcia@uol.com.br

² Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU) da Universidade Salvador (UNIFACS). andreapignatti@fluency.com.br <https://orcid.org/0009-0009-2041-1150>

³ Doutorado em Saúde Coletiva (UFBA). Professora Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU) da Universidade Salvador (UNIFACS). aalmeida.ssa@gmail.com <https://orcid.org/0000-0003-1711-4728>

32 milhões para 160 milhões de pessoas. Maricato (2018), cita que nas maiores cidades brasileiras boa parte da população vive na “cidade informal”: 1/5 nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, 1/3 nas cidades de Salvador e Fortaleza, já em Recife, 40% da população mora em favelas.

Há muito tem-se discutido o direito à cidade e à moradia digna. Ambos os temas se correlacionam e dizem respeito ao déficit habitacional em seu aspecto qualitativo. Por moradia digna, compreende-se que são aquelas habitações que possuem condição de habitabilidade, localização, acessibilidade, disponibilidade de serviços básicos, segurança da posse, entre outros (Pignatti, 2023).

Não há dúvidas que falta habitações suficientes para os cidadãos brasileiros, especialmente para a população de baixa renda. Um levantamento realizado pela Fundação João Pinheiro (2021, p.14) aponta que o *déficit* nacional habitacional quantitativo¹, em 2019, seria de 5.876.699 unidades. Mas, se até o momento não se produziu habitações necessárias e a demanda cresce à medida que a população aumenta, de nada adianta dizer que quem vive em favelas ou assentamentos informais deve ser removido. Vale salientar que boa parte dessas pessoas estão inseridas naquele núcleo e, se não há risco em sua permanência, não parece plausível existir políticas de remoção.

Entende-se que a discussão relacionada à favelização das cidades brasileiras ganhou nova perspectiva. Ao invés de promover políticas de remoção, passou-se a investir na revitalização desses núcleos, promovendo a urbanização das favelas, proporcionando melhorias a seus moradores, negligenciados pelas políticas públicas, sempre voltadas a atender às necessidades do mercado imobiliário, controlado pelos poderes hegemônicos.

Com o intuito de regularizar esses núcleos urbanos informais o governo federal editou a Lei 13.465/17, que ficou conhecida como Lei da Regularização Fundiária Urbana (REURB) e sua origem advém da Medida Provisória (MP) n.759, publicada em 22 de dezembro de 2016 (Correia, 2017). A MP vigeu pelo período de 120 dias até ser convertida na Lei Federal, em 11/07/2017. A seu respeito, questiona-se se estariam presentes os requisitos constitucionais de relevância e urgência para a edição de uma Medida Provisória. Fato é que o Ministério das Cidades, em parecer (20/2016) dirigido ao então Presidente da República Michel Temer, justificou que havia diversas normas de hierarquia diferentes versando sobre a regularização fundiária e algumas de

¹ Conforme relatório de metodologia da Fundação João Pinheiro (2021, p.14), para o relatório Déficit Habitacional no Brasil, o déficit habitacional qualitativo tem caráter de dimensionamento e/ou qualificação das habitações que deveriam ser substituídas por serem inadequadas, além da ampliação do estoque de habitações.

modo contraditório. Diante disso, tornou-se necessário uma Lei geral que disciplinasse a matéria (Pignatti, 2023).

De certo, o crescimento desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica é causa de diversos problemas estruturais. Sob o argumento da falta de regramento jurídico e o conflito entre as normas existentes, foi editada a MP 759/16 que, gozando de efetividade desde a sua publicação, seria a regulamentação necessária à concretização ao direito à moradia.

Ocorre que a REURB já estava disciplinada na Lei 11.977/09 (Brasil, 2009). Deste modo, a nova Lei (13.465/17) revogou apenas os artigos da Lei anterior que tratava sobre a regularização fundiária urbana, mantendo vigente as disposições relativas ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Trouxe como novidade o Instituto da Legitimação Fundiária, como uma nova forma de aquisição de direito real de propriedade, passando a ser regra. Manteve a legitimação de posse, que perde sentido ante o novo instituto, que efetivamente garante a titulação da propriedade (Pignatti, 2023).

O Instituto de Legitimação Fundiária está definido na própria Lei, no artigo 23, estabelecendo constituir forma originária de aquisição, conferido por ato do poder público, ao beneficiário que detenha unidade imobiliária urbana, em área pública ou privada, integrante de núcleo urbano informal consolidado, existente em 22 de dezembro de 2016. A legitimação fundiária só pode ser concedida em âmbito da REURB, não se limitando a imóveis residenciais, mas, imóveis com finalidade não residencial, deverá ser reconhecido o interesse público da sua ocupação (Brasil, 2017, Art. 23, § 1º, III).

Segundo Pignatti (2023), a grande novidade foi a possibilidade do reconhecimento do instituto em áreas públicas. O que pode, em certa medida, causar estranheza ao leitor, mas a Lei tratou de limitar. Há o limite temporal, núcleo implantado anterior a 22 de dezembro de 2016, data da publicação da Medida Provisória 754/16, e o limite espacial, o próprio núcleo urbano informal consolidado.

Face às questões expostas, tem-se por objetivo discutir as leis que regulamentam a questão fundiária no Brasil e, conseqüentemente, incluem a proposta de garantir uma moradia digna a todos os cidadãos de baixa renda, permitindo o direito à cidade. A metodologia adotada para este ensaio, seguem os critérios sugeridos por Meneghetti (2011). Se baseiam na pesquisa bibliográfica para a coleta de dados, os quais propõem questionamentos que orientam o leitor para reflexões mais aprofundadas e o induzem à construção de uma análise crítica sobre o tema.

2 Direito à moradia e à cidade: uma questão legal

É possível afirmar que a REURB diferenciou o núcleo urbano informal do núcleo urbano informal consolidado, sendo este último aquele de difícil reversão, considerando o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e outras circunstâncias a serem avaliadas pelo município. Por núcleo urbano informal, entende-se como aquele núcleo clandestino ou irregular em que não seja possível a realização da titulação dos seus ocupantes.

Percebe-se a intenção do poder legislador que, se de um lado facilita o acesso à propriedade por meio da Legitimação Fundiária em áreas públicas, por outro restringe aos núcleos consolidados de difícil reversão. Ora, ao longo de todo o processo de urbanização brasileira não foi possível implantar de forma eficiente a remoção de famílias instaladas às margens dos centros urbanos. Os poucos casos de sucesso não acompanham o volume como outros novos surgem e se consolidam (Pignatti, 2023).

Ademais, nem todos os moradores das áreas consideradas informais precisam ou precisariam ser removidos. A demanda se aplica apenas àqueles localizados em áreas de risco. Há diversos bairros que surgiram no entorno das grandes cidades, localizados em áreas públicas, estimulados ora por grileiros que vendiam o que não era seu, ora por falta de opção, pela impossibilidade de adquirir um imóvel regular. Assim se promoveu a invasão nas cidades brasileiras.

Na análise de Pignatti (2023), é certo que a imprescritibilidade das terras públicas visa alcançar o interesse da sociedade, o interesse público. Diante disso, ao promover a urbanização desses centros informais e titular os seus possuidores, entende-se que o fim social e o interesse público são devidamente alcançados. Essa é a finalidade pretendida pela REURB. A Lei propõe medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais, ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (Brasil, 2017, Art. 9º da Lei).

Sob esta perspectiva, é possível compreender a regularização fundiária como uma possibilidade de enfrentamento ao *déficit* habitacional qualitativo, utilizando a REURB, para alcançar a regularização fundiária plena, vista que a regularização de assentamento informal é mais do que uma titulação da posse ou segurança dela. É, também, a integração do direito à moradia ao direito à cidade.

Como regularização fundiária plena, Correia, Moura e Mota (2019) definem como um

processo através do qual haja a devida urbanização da área, associando a realização de obras de infraestrutura à titulação de seus ocupantes.

Com o fito de alcançar a regularização fundiária plena, a REURB prevê um projeto urbanístico com a apresentação de um plano de implantação de infraestrutura básica, custeada pela municipalidade. A Lei se aplica para áreas públicas ou privadas, nos casos de REURB-S (regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda), ou em casos de REURB-E (demais casos de regularização fundiária), uma vez que estando em áreas públicas, também deverá ser custeado pelo Poder Público Municipal, com posterior cobrança a seus beneficiários. Portanto, evidencia que exclusivamente em áreas particulares, o custo é destinado aos potenciais beneficiários.

Embora haja a previsão do projeto e da implantação de infraestrutura essencial, conforme a REURB, a titulação independe da urbanização. Todavia, o grande desafio é ultrapassar a barreira para efetivamente implantar a regularização plena, sem o risco de atender apenas ao mercado do capital imobiliário controlado pelos poderes hegemônicos, legitimando as propriedades para que sejam adquiridas a baixo custo. É o que Bethânia de Moraes Alfonsin *et al.* (2020) chama de processo de urbanização capitalista, onde a terra é vista como uma reserva de valor, sendo mais fácil para o capital adquirir as que estão no sistema de propriedades. Sob a aparência de que se está fazendo grandes coisas, entrega-se o título, facilitando o processo de expulsão. Uma espécie de financeirização da terra e da moradia.

Na verdade, a REURB é alvo de várias críticas, sendo, inclusive, objeto de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) perante o Supremo Tribunal Federal (STF): ADI 5.883 – protocolada pelo Instituto de Arquitetos do Brasil; ADI 5.771, protocolada pelo então procurador-geral da República Rodrigo Janot e ADI 5.787, protocolada pelo Partido dos Trabalhadores, Colégio Notarial do Brasil (CNBSP, 2018). As três ações têm como relator o ainda atual ministro do STF, Luiz Fux. Em que pese todas as críticas e ações propostas, ainda sem julgamento, parece haver um desconhecimento dos institutos sobre a aplicação em casos concretos. A Lei anterior, 11.977/09 (Brasil, 2009), que tratava dessa questão, sequer titulava o seu beneficiário, reconhecia a sua posse e a ele dava uma expectativa de direito de ser proprietário se decorrido a prescrição aquisitiva, por meio de usucapião.

Pela sistemática da nova Lei (13.465/17) se tem um novo instituto da Legitimação Fundiária, que confere direito real de propriedade ao beneficiário, cuja posse de um imóvel urbano localizado em área privada ou pública é reconhecida.

Cabe ressaltar que boa parte das críticas versam sobre a possibilidade do reconhecimento

da propriedade privada em área pública, mas conforme citado anteriormente, o requisito para a concessão da legitimação fundiária em áreas públicas é claro: o reconhecimento só é possível em assentamentos informais consolidados de difícil reversão. Assim, parece superada a política de remoção de um assentamento inteiro, seja pela inviabilidade econômica, seja pela própria resistência daquela sociedade atingida, que se vê inserida na sua comunidade, no seu bairro. Por óbvio, essas famílias resistem a serem remanejadas para outro local, muitas vezes mais distante do trabalho, escola e de outros familiares.

Reconhecer essas posses como propriedades privadas, dar tratamento jurídico dominial, procedendo ao registro cartorário em nome dos beneficiários da REURB, parece ser uma proteção maior do que apenas legitimar a posse destes. Não resta dúvidas que o valor pecuniário do reconhecimento da legitimação fundiária é muito maior do que a legitimação de posse. Ao torná-lo proprietário, a vinculação do beneficiário com o seu terreno, sua casa, sua comunidade, será muito mais forte, de modo que não trocará sua casa própria por qualquer oferta especulativa, diversamente da posse, negociada por pouco valor (Pignatti, 2023).

Entende-se que o grande desafio da REURB é ser mais do que uma mera titulação, é, de fato, inserir aquele núcleo informal à cidade, dotando o núcleo das infraestruturas básicas, o que garante o direito à cidade. Esta nova lei, 13.465/17 (Brasil, 2017), tal qual a lei anterior, 11.977/09 (Brasil, 2009), possibilita a titulação sem a realização das obras, o que pode vir a ser um grande entrave para que se alcance a regularização fundiária plena.

A REURB exige que o Projeto de Regularização Fundiária contemple um Projeto Urbanístico, com propostas de soluções urbanísticas, ambientais, além de exigir um cronograma físico e o termo de compromisso assinado pelos responsáveis da execução. Dito de outro modo, é a primeira vez que uma lei federal estabelece, objetivamente, que a política de regularização fundiária inclui um projeto de urbanização da área, o que representaria a integração daquele núcleo à cidade.

Ao incluir em seu texto, a obrigatoriedade de um projeto urbanístico, a REURB reforça a necessidade das medidas de adequação à mobilidade, acessibilidade e infraestrutura essencial – assim considerados o sistema de abastecimento de água potável, coleta regular de lixo, tratamento do esgotamento sanitário, rede elétrica domiciliar, pavimentação e soluções de drenagem. As obras podem acontecer antes, durante ou após a conclusão da aplicação da REURB. Contudo, se faz necessário apontar no cronograma das obras um prazo de conclusão e os seus responsáveis, facilitando o acompanhamento do projeto pela sociedade.

Outro ponto que merece destaque é a exigência legal feita aos que serão responsáveis

pela execução das obras. Como esperado na regularização fundiária de interesse social (REURB-S), caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização, bem como arcar com o ônus de sua manutenção (Brasil, 2017, Art. 37).

Por sua vez, em sentindo contrário às críticas que vêm sendo levantadas em relação a REURB, de que ela promove e facilita o acesso à propriedade por pessoas com alto poder aquisitivo, a lei regulamenta que, por ocasião da aprovação do projeto, na REURB-E, os responsáveis pelas obras poderão ser os próprios beneficiários (Brasil, 2017, Art. 38 § 1º). Havendo interesse público, o município poderá proceder à elaboração e custeio do projeto e sua implantação, com posterior cobrança aos seus beneficiários (Brasil, 2017, Art. 33, § 1º, III).

Corroborando o tratamento menos benéfico dado aos beneficiários da REURB-E, há a possibilidade de a aquisição de direitos reais pelo particular ficar condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária, quando promovida sobre bem público (Brasil, 2017, Art. 16). Os beneficiários desta modalidade também não estarão abarcados pela gratuidade das custas e emolumentos cartoriais (Brasil, 2017, Art. 13, § 5º).

Para que determinado núcleo seja classificado como REURB-S, regularização fundiária de interesse social, o núcleo deve ser ocupado predominantemente por população de baixa renda, assim estabelecida em ato do Poder Público Municipal, considerando as especificidades locais, não podendo a renda familiar ser superior ao quádruplo do salário-mínimo (Art. 6, Parágrafo único do Decreto 9.310/2018) (Pignatti, 2023).

Fica evidente, portanto, a intenção de integrar os núcleos informais à cidade, identificando-os, assegurando a prestação do serviço público aos seus ocupantes, melhorando as condições de vida na esfera social, urbanística e ambiental, ou seja: ampliando o acesso a áreas urbanizadas pela população de baixa renda. Além disso, prioriza a sua permanência no núcleo, promovendo a integração social e a geração de emprego e renda, garantindo o direito à moradia digna e às condições de vida adequada, além de conceder os direitos reais, preferencialmente em nome da mulher, nos termos dos objetivos da REURB (Brasil, 2017, Art. 10)

Todavia, não obstante às disposições legais tratadas acima, a lei não tratou de disciplinar a inércia dos responsáveis pela concretização dos projetos elaborados, a quem caberia a fiscalização e as consequências do não cumprimento dos cronogramas aprovados para a REURB.

Essa breve contextualização do leitor sobre a Lei da REURB se faz necessária para se pensar na aplicação dos seus institutos voltados a concretização do direito à cidade e a efetiva

inserção do núcleo urbano informal consolidado a cidade. A titulação deveria ser tratada como consequência, como o último ato, encerrando-se assim o procedimento da REURB.

Infelizmente, corre-se um sério risco de se limitar a REURB apenas à titulação. Não que ela não seja importante, ao contrário, pois apenas com a regularização jurídica podemos reconhecer como cidadãos os moradores dessas áreas (Maricato, 2018). Entretanto, conforme já afirmado, a titulação deveria acontecer no encerramento do procedimento, após a urbanização do núcleo.

Faz-se necessário discutir a aplicação da REURB como capital político, quando em busca de votos, candidatos a cargos políticos oferecem e distribuem a regularização jurídica de imóveis, sem que o beneficiário tenha conhecimento que se trata de um direito constitucionalmente adquirido. Percebe-se que aquele que não tinha o registro da sua propriedade fica extremamente grato por recebê-lo, mas a satisfação poderia ser muito maior se além do registro do seu imóvel, tivesse direito de usufruir do espaço que o incluísse à cidade, com infraestrutura, garantindo a revitalização daquele núcleo habitacional, a partir de intervenções urbanísticas, ambientais e com a disponibilidade de serviços públicos essenciais, conforme lhe garante a própria Lei (Pignatti, 2023).

Na realidade, pouco adianta ter o título de proprietário, uma vez que apenas este item não lhe garante uma qualidade de vida digna, que requer abastecimento de água potável, tratamento de esgotamento sanitário, rede elétrica, calçamento, escoamento de águas pluviais, acesso a transporte, saúde, lazer e tantos outros itens e serviços que se traduz no direito à cidade.

Sobre o tema, direito à cidade, convém esclarecer que este não vem expressamente disciplinado no ordenamento jurídico brasileiro, no entanto, o debate sobre os problemas urbanos determinantes à formação das cidades são frequentes no mundo moderno, com destaque para os autores Henry Lefebvre (2011) e David Harvey (2008). Em sua obra, *O Direito à Cidade*, Lefebvre (2011) apresenta que a problemática urbana está associada, num primeiro momento, ao processo de industrialização. A cidade começa a proliferar-se com a explosão das periferias e a segregação passa a dominar a formação das cidades. Marcado por uma forte influência marxista, o autor analisa a construção do espaço sob a ótica capitalista, onde a cidade é o resultado da exploração das classes dominantes.

Num segundo momento, metade do século XX, Lefebvre (2011) coloca que o processo se inverteu e a urbanização que atendia às demandas da industrialização, ganha um novo sentido: o da acumulação. No capitalismo competitivo a cidade é vista como um negócio, acumula-se não apenas capital, mas também, acumula-se espaço. O direito à cidade, termo cunhado pelo autor

e que dá nome a sua obra, é o que vai orientar a mudança para a problemática urbana, cabendo aos cidadãos projetar o futuro, uma nova realidade como obra de seus participantes. O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: liberdade; individualização na socialização; habitat e habitar; vida urbana com centralidade renovada; locais de encontro e trocas; ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos (Lefebvre, 2011). Harvey (2008) segue a mesma linha analítica ao afirmar que:

“A urbanização sempre foi um fenômeno de classe, as cidades vêm, cada vez mais, se dividindo em micro partes, de um lado vizinhanças riquíssimas, de outro, áreas sem qualquer infraestrutura básica. Sob essas condições, segundo o autor, ideias de identidade urbana, cidadania e pertencimento tornam-se difíceis de sustentar.” (Harvey, 2008, p.82).

Harvey (2008) conclui que a urbanização sempre desempenhou um papel decisivo na absorção de capitais excedentes, mas o resultado é a explosão de preços que afasta as massas de qualquer direito à cidade. Portanto, é imprescindível a democratização deste processo na utilização do excedente e na organização da cidade, pois, constantemente, é possível ver “o direito à cidade cair em mãos privadas ou interesses quase privados” (Harvey, 2008,p.86), naturalmente restrito a uma pequena elite política e econômica.

No ordenamento jurídico brasileiro, o direito à cidade surge como uma das diretrizes gerais no Estatuto da Cidade, (Brasil, 2001) determinando as funções sociais da cidade, mas carece de uma conceituação legal do que venha a ser o direito à cidade:

“Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – 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.” (Brasil, 2001, local. 2).

Considerar o direito à cidade como a possibilidade de usufruir e estar inserido em um núcleo dotado de saneamento, mobilidade, lazer, com acesso a transporte e serviços públicos, é alcançar o sentimento de pertencimento abordado por Harvey (2008). Maricato (2018, p.5) considera que é economicamente “mais viável a urbanização das favelas do que a construção de

novas moradias”, afirmando que o problema principal não é, portanto, a unidade habitacional, mas o ambiente urbanizado.

O movimento para a urbanização dos núcleos já existentes pode ser visto como a “centralidade renovada”, conforme por Lefebvre (2011, p.139), e como o “poder coletivo de moldar o processo de urbanização”, segundo Harvey (2008, p.74). Maricato (2018) afirma que um dos motivos que impulsionou a urbanização de assentamentos ilegais é a vontade dos moradores, que preferem permanecer onde estão por conveniência e localização, surgindo novos padrões de urbanização, e segue:

“A circulação viária se combina a uma rede de vias de pedestre que busca resolver o acesso da ambulância, do gás engarrafado, da coleta do lixo de forma adequada. Após as obras de urbanização, é frequente os moradores passarem a investir na melhoria de suas casas, especialmente nas fachadas e acabamentos.” (Maricato, 2018, p.5).

Entende-se que o direito à cidade é o acesso à moradia em seu aspecto qualitativo. Não basta ter um “teto”, é preciso que ele esteja inserido em um núcleo urbanizado, dotado de serviços públicos, com espaços de convivência para os seus moradores, que tragam dignidade para as pessoas inseridas no lugar, um lugar de “encontros”, como diria Lefebvre (2011).

O direito à cidade é um tema que, cada vez mais, ganha espaço nas discussões. Um importante marco é a *Carta Mundial do Direito à Cidade* (2017) resultado do Fórum Mundial das Américas, em Quito (07/2004), retificado no Fórum Mundial Urbano de Barcelona (09/2004), também discutido no V Fórum Mundial de Porto Alegre (01/2005). A Carta tem importante papel na difusão sobre o assunto, sendo um convite à discussão e reflexão do direito pretendido. Já no preâmbulo, ela apresenta a expectativa de uma taxa de urbanização no mundo em torno de 65% para o ano de 2050, de modo que pensar no acesso à cidade é refletir sobre transformações que já estão ocorrendo e se consolidando e, provavelmente, longe dos ideais de equilíbrio, justiça e interesse coletivo.

A supracitada Carta define, ainda, o direito à cidade como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. Lugar em que todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual, assim como preservar a memória e a identidade cultural (*Carta Mundial do Direito à Cidade*, 2017, local. 3).

O novo paradigma para se pensar as cidades é planejar e executar a urbanização com o olhar voltado à integração de todos os habitantes do seu território, com justeza, em espaços que sejam efetivamente acessíveis à coletividade. A *Carta Mundial do Direito à Cidade* (2017) é um documento de referência para o avanço de um pensamento que existe a muito tempo, porém, não se consegue os avanços necessários.

Em outubro de 2016, durante a *Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável* (Habitat III), realizada em Quito, no Equador, foi adotada a Nova Agenda Urbana, que por sua vez, foi aprovada em sessão plenária na assembleia Geral das Nações Unidas, em 23 de dezembro de 2016. A Nova Agenda urbana apresenta uma visão compartilhada sobre o futuro sustentável das cidades que, se bem planejada e administrada, poderá ser uma poderosa ferramenta para uma urbanização sustentável, apresentando cinco pilares: políticas nacionais urbanas; legislação e regulação urbana; planejamento do desenho urbano; economia local, finança municipal e implantação local.

Sintetiza-se, dessa maneira, o direito à cidade como o direito coletivo a uma cidade urbanizada, dotada de infraestrutura urbana de forma plena e unificada. O direito à cidade se traduz no sentimento de pertencimento, de não segregação, de participação do processo de transformação da cidade em que se está inserido, permitindo o uso e a fruição de forma equilibrada para as gerações presentes e futuras.

Contudo, entende-se que em paralelo ao direito à cidade temos o direito à moradia, inserido no texto constitucional em 2000, pela Emenda Constitucional nº 26. (Brasil, 2000, local.1) À época da aprovação desta emenda constitucional, o déficit habitacional do país era de 10 milhões de novas unidades e a existência de mais de 30 milhões de unidades subutilizadas. Por unidades subutilizadas podemos entender como aquelas moradias inadequadas, sem habitabilidade.

Diante disso, é preciso dizer o que é o direito à moradia. No senso comum, significa moradia adequada, com a segurança jurídica da posse, infraestrutura básica, acesso a serviços essenciais, acessibilidade, localização, dentre outros. Grande parcela da população vive à margem das cidades, em zonas periféricas, sem condições mínimas de dignidade.

Sob uma visão jurídica, para que a moradia seja considerada adequada, ela deve ser habitável, oferecendo proteção a seus ocupantes, proteção contra intempéries climáticas, segurança física e itens que atendam aos princípios de higiene da moradia estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde (OMS) (Brasil, 2013, p.34). A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), no governo da Presidente Dilma Rousseff, em material que

tratava sobre o assunto, aborda que a moradia adequada não deve ser vista de forma restritiva OMS e que o direito é composto por três elementos: liberdades, garantias e proteções. No seu texto, o referido documento deixa claro que o direito à moradia adequada inclui, mas não se limita. Garante as questões detalhadas nos itens: proteção contra a remoção forçada, a destruição arbitrária e a demolição da própria casa; direito de ser livre de interferências na sua casa, à privacidade e à família; direito de escolher a própria residência, de determinar onde viver e de ter liberdade de movimento; restituição da moradia, da terra e da propriedade; segurança da posse; acesso igualitário e não discriminatório à moradia adequada; participação, em níveis internacional e comunitário, na tomada de decisões referentes à moradia (Brasil, 2013, p.76).

A informação trazida pelo Ministério das Cidades (Brasil, 2007, p.13) afirma que as cidades brasileiras são fortemente marcadas pela presença de assentamentos informais, loteamentos clandestinos e favelas. Conforme o documento, a estimativa realizada pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) indica que mais de 12 milhões de domicílios urbanos, ocupados por população de baixa renda, são informais.

A pesquisa MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2012) revela a presença de assentamentos irregulares em quase 100% das cidades com mais de 500 mil habitantes e em 80% das cidades entre 100 mil e 500 mil habitantes (IBGE, 2012). Até nos municípios com menos de 20 mil habitantes os assentamentos informais aparecem em mais de 30% dos casos. Estimativas realizadas pelo Ministério das Cidades (Brasil, 2007, p.07), a partir de cruzamentos de dados censitários, indicam que mais de 12 milhões de domicílios, habitados por famílias com renda mensal de até cinco salários-mínimos, se encontram nessa condição.

Por assentamentos informais tem-se o conceito trazido no Relatório Temático da Habitat III (ONU, 2015, p.2), que afirma ser o assentamento informal áreas residenciais em que os moradores não têm segurança de posse com relação a terra que habitam, bairros carentes e isolados dos serviços e infraestruturas básicas, habitações que não cumprem os regulamentos de planejamento e construção e, muitas vezes, localizados em áreas perigosas geograficamente.

Imperioso pontuar que pesquisas que calculam o *déficit* habitacional, incluem não só a falta de propriedade, mas também a existência de moradias inadequadas. Essa carência deve ser vista não apenas em seu aspecto quantitativo, ou seja, estoque de moradias, mas sob o aspecto qualitativo. Em outras palavras, é preciso verificar a qualificação das habitações existentes, se são adequadas ou inadequadas, e é neste dimensionamento que se encontra o direito à moradia digna (Pignatti, 2023).

Segundo dados da plataforma Trata Brasil (2023), cerca de 100 milhões de pessoas não

tem acesso à coleta de esgoto neste país. O percentual de tratamento dos dejetos na região nordeste é de apenas 35,5%, o segundo menor do país, atrás apenas da região norte, com 20,6%. Quanto ao atendimento de água tratada, 35 milhões de brasileiros não tem acesso a este serviço. Essa triste realidade não é vista apenas nos grandes centros urbanos, embora seja uma das marcas das cidades brasileiras. Na visão de Rolnik (2006, p.199), no vasto universo de 5.564 municipalidades, são raras as cidades que não têm parcela significativa da população vivendo em assentamentos precários.

3 Considerações finais

Moradia adequada é um direito reconhecido internacionalmente e uma de suas primeiras referências pode ser encontrada na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)² (ONU, 1948), com intensa produção de debates em conferências e planos de ação, tais como: a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (1976); Agenda 21 (1992); Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (1996); Agenda Habitat (1996); Declaração do Milênio e de Desenvolvimento do Milênio (2000).

É preciso ainda entender que o Direito à moradia, consagrado no nosso texto constitucional e em normas internacionais, não é uma obrigação/imposição ao Estado para a construção de habitações, pois, direito à moradia e o direito à propriedade não se confundem. O primeiro é mais amplo e traz muitas facetas. Como exemplo, tem-se a segurança da posse de quem não é proprietário. É, de fato, urbanizar a área em que boa parte da população vive, pensando na circulação viária, na coleta de lixo adequada, iluminação pública, segurança, mobilidade, lazer, para que se confirme o direito à cidade aos indivíduos que ali habitam.

Sob uma visão compartilhada, a Nova Agenda (ONU, 2017), engendrada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III, 2016) apresenta o ideal de uma cidade para todos, com uso e gozo igualitários, sem discriminação de qualquer ordem, para que as gerações, presente e futura, possam habitar e produzir cidades em assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes, prósperas e com qualidade de vida.

² Artigo 25 da DUDH: toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (ONU, 1948).

O direito à moradia é uma norma constitucional, gozando de supremacia hierárquica. Por seu turno, a concretização deste benefício, que tem aspectos qualitativos, garante uma habitação adequada e digna, inserida num núcleo urbanizado, dotado de infraestruturas e serviços públicos, comuns aos demais espaços da cidade.

É impossível não correlacionar o direito à moradia adequada ao próprio direito à cidade, que é também o direito à qualidade de vida na cidade, orientando o crescimento na direção do desenvolvimento urbano, para prospectar as novas (e, muitas vezes já antigas) necessidades. Portanto, é preciso pensar a REURB como instrumento de alcance ao direito constitucional à moradia e à cidade. Utilizar a regularização fundiária urbana com o propósito único de tornar o ocupante em proprietário é reduzir a abrangência da Lei e mais, é interpretá-la restritivamente. Sua leitura e seu propósito devem ser buscados com o fim último de dar efetividade às normas constitucionais.

De nobre finalidade, a REURB tem indiscutível importância social, econômica, sanitária e ambiental para aqueles que vivem em assentamentos na cidade informal, acentuando o colapso das nossas metrópoles. Faz-se necessário questionar até que ponto o poder público tem interesse em investir na promoção de moradias dignas e cidadania plena, de forma indiscriminada, e, se ele dispõe dos mecanismos e equipamentos necessários para colocar a Lei efetivamente em prática.

O que aconteceu, de fato, é a utilização da REURB como capital político e, para alcançar esse objetivo, a regularização jurídica do imóvel basta. Isso porque a sociedade, principalmente aquela integrante do núcleo informal desconhece a proteção que a Lei quis atribuir, no que tange à moradia e à cidade. Deve-se refletir se, de fato, a REURB foi feita para atender e beneficiar a sociedade brasileira, que não está habituada a cobrar dos gestores públicos o que as normas os obrigam.

Referências

ALFONSIN, Bethânia de Moraes *et al.* Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei no 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 2, p. 168–193, 2020. DOI: 10.12957/rdc.2019.37245. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/37245>. Acesso em: 05 set. 2024.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.** Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. **Lei 11.977, de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm Acesso em: 1 set. 2024.

BRASIL. **Lei 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: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////LEIS/LEIS_2001/L10257.htm Acesso em: 5 set. 2024.

BRASIL. Ministério Das Cidades. **Capacidades. Regularização fundiária plena.** 2007. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/236/titulo/regularizacaoofundiaria-plena> Acesso em: 6 set. 2024.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada.** Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. (Por uma cultura de direitos humanos).

CARTA mundial do direito à cidade – CMDC. 2017. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Carta-Mundial-pelo-Direito-a-Cidade.pdf> Acesso em: 11 set. 2024.

CNBSP – COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL – Seção São Paulo. **Iregistradores:** Três ações no Supremo Tribunal Federal (STF) questionam nova lei de regularização rural e urbana. 2018. Disponível em: <https://cnbsp.org.br/2018/01/31/iregistradores-tres-acoes-nostf-questionam-nova-lei-de-regularizacao-rural-e-urbana/> Acesso em: 5 set. 2024.

CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da MP 759/2016 na Lei federal 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. **Geo UERJ**, n.31, p. 177–218, jul. dez. 2017. <https://doi.org/10.12957/geouerj.2017.32061> Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/geouerj/article/view/32061> Acesso em: 2 set. 2024.

CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson A. C.; MOTA, Maurício J. P. da. **Comentários à Lei de regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do deficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Relatorio-Metodologia-do-Deficit-Habitacional-e-da-Inadeguacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-v-1.0_compressed.pdf Acesso em: 11 set. 2024.

HARVEY, David. Direto à cidade. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro. **New Left Review**, n. 53, 2008.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (relat.). **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades, IPEA, 2016. (apresentado na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável). Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Brazil-Portuguese.pdf> Acesso em: 5 set. 2024.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/> Acesso em: 3 set. 2024.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasil/pesquisa/1/74454?ano=2012f> Acesso em: 7 set. 2024.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Conhecer para resolver a cidade ilegal**. São Paulo: Labhab/FAU/USP, 2018. Disponível em: https://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato_conhecercidadeilegal.pdf Acesso em: 10 set. 2024.

MENEGHETTI, Francis Kanashiro. O que é um ensaio-teórico?. **Revista de administração contemporânea**, v.15, n. 2, p. 320-332, abr. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552011000200010> Acesso em: 5 set. 2024.

ONU - ORGANIZACAO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Habitat III**. Documentos Temáticos da Habitat III. 22 – Assentamentos informais. Nova York, 2015. Disponível em: https://habitat3.org/wp-content/uploads/22-Assentamentos-Informais_final.pdf Acesso em: 5 set. 2024.

ONU - ORGANIZACAO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por> Acesso em: 5 set. 2024.

ONU - ORGANIZACAO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**. 2017. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf> Acesso em: 12 set. 2024.

PIGNATTI, Andréa Maria. **As políticas públicas de acesso à moradia digna implantadas no Município de Una/BA após a edição da Lei 13.465/2017**. 2023. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano) – UNIFACS Universidade Salvador, Salvador, 2023. Disponível em: <https://tede.unifacs.br/tede/handle/tede/861> _ Acesso em: 5 set. 2024.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, n. 12, p.199-210, fev. 2006. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4507/1/bps_n.12_constru%c3%a7%c3%a3o.pdf Acesso em: 2 set. 2024.

TRATA BRASIL. **Saneamento é saúde**. 2023. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/principais-estatisticas/esgoto/> Acesso em: 5 set. 2024.