

Marco Legal da Urbanização no Brasil: reflexos na função social da propriedade

RESUMO

O presente trabalho objetiva fazer uma relação entre a Lei Federal nº 13.465/17, tida como o Marco Legal da Urbanização no Brasil e a função social da propriedade. Nesse contexto, faremos uma revisão teórica dos conflitos sociais urbanos e da contribuição que a respectiva lei trouxe para saná-los. A nossa problemática é responder qual foi a contribuição Lei Federal nº 13.465/17 para efetivar a função social da propriedade. Para contribuir com a pesquisa, fizemos uma correlação entre a função social da propriedade e o marco legal da urbanização, de modo que se faz necessário demonstrar a observação das mudanças que o Marco Legal traz ao processo de urbanização. Como Método de estudo, utilizou-se uma análise qualitativa, através de fontes bibliográficas como artigos, a Lei Federal nº 13.465/17, Código Civil de 2002 e a Constituição Federal de 1988. Como principal resultado, observa-se que Lei Federal nº 13.465/17 pouco contribuiu para efetivar o direito à moradia e habitação, uma vez que seus dispositivos estão fortemente conectados com aspectos mercadológicos e reforçam a lógica de burocratização, onerosidade e imunização (social e legal) que permeiam as relações proprietárias em nosso ordenamento jurídico.

PALAVRAS-CHAVE: Moradia. Sociedade. Urbano

Georgia Martins Pereira

georgiampereira59@gmail.com

Universidade Estadual do Rio Grande do Norte. Mossoró. Rio Grande do Norte. Brasil.

Almir Mariano de Sousa Junior

almir.mariano@ufersa.edu.br

Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Mossoró. Rio Grande do Norte. Brasil.

Anderson Henrique Vieira

andersonhvieira@gmail.com

Universidade Estadual do Rio Grande do Norte. Mossoró. Rio Grande do Norte. Brasil.

1 INTRODUÇÃO

A história da propriedade da terra perpassa por uma teoria jus naturalista, em que havia uma ligação direta, ainda que implícita, entre o ser cidadão e o direito à terra, quando dela era possuidor quem a ocupasse primeiro, sendo que essa ocupação permaneceria enquanto perdurasse a vontade do ocupante. A qualidade de cidadão efetivamente religioso, possuidor de riqueza e seguidor dos preceitos sociais impostos, garantia a posse das terras de geração para geração. Para Oliveira e Benedito (2015), as transformações da sociedade, associadas às transformações econômicas e políticas, deram à propriedade uma funcionalidade social, desmistificando, em tese, seu absolutismo, ou seja, a propriedade precisava deixar de ser mero instrumento de acúmulo de riqueza e passar a ter uma função social.

A consagração dos Direitos Humanos somente vem surgir no século XX, e no Brasil, consolida-se com a Constituição Federal de 1988, que teve seu texto influenciado pela Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas. A influência da violação de direitos humanos durante a guerra fria bem como do período de ditadura militar fez o Brasil ratificar o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o que fez a Constituição Brasileira de 1988 garantir aos cidadãos, direitos sociais como a moradia, essa por sua vez, como processo de dignidade humana, daria a seus cidadãos a condição efetiva de pessoa em sua essência.

Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo geral, verificar a contribuição do marco legal da urbanização para efetivar a função social da propriedade. Nesse diapasão, demonstram-se as inovações legais a respeito do processo de urbanização no Brasil e quais os aspectos contributivos para melhorar a qualidade de vida do cidadão. Assim, buscou-se responder a seguinte problemática: a Lei Federal nº 13.465/17 contribuiu para efetivar a função social da propriedade?

Na elaboração deste artigo científico foram utilizadas pesquisas em legislações nacionais como Código Civil de 2002, Lei 13.465/17 e Constituição Federal de 1988. Para isso, utilizou-se a pesquisa qualitativa e fontes bibliográficas como artigos, para que possamos verificar a amplitude da função social da propriedade, sua interferência no processo de melhoria ou não da urbanização e a capacidade de melhorar as condições de vida.

O artigo foi estruturado, além dessa introdução, em três tópicos: no primeiro, buscou-se fazer uma análise dos conflitos urbanos que assolam as questões de moradias; no segundo, fez-se uma relação com os elementos da dignidade humana com a função social da propriedade, e por último, dialoga-se com os tópicos anteriores sobre o marco legal da urbanização.

2 ASPECTOS RELEVANTES DA URBANIZAÇÃO NO BRASIL

As cidades brasileiras, ainda hoje, remetem a uma herança do período colonial a qual nunca foi superada. Esta característica é claramente mostrada na forma desigual a que as riquezas foram e são distribuídas na sociedade, tornando-se mais evidente com a globalização e a desigualdade social decorrente dela, em que boa

parte da população urbana vive em favelas e em moradias irregulares (FERREIRA, 2005).

Para Maricato (2000), a urbanização do Brasil foi se constituindo de forma moderna e ao mesmo tempo desigual, replicando o atraso, partindo de novas formas de crescimento econômico atrelado à falta de planejamento e desenvolvimento social, o que decorreu em cidades urbanisticamente desorganizadas, voltadas para os interesses do capital imobiliário.

No Brasil, o processo mais intenso de urbanização foi observado percorrendo 60 anos de crescimento da população urbana, que em 1940 era de 26,3% do total, e em 2000 já era de 81,2%. Um crescimento impressionante da população urbana, que contabiliza 18,8 milhões de habitantes em 1940, e no ano 2000 já era de aproximadamente 138 milhões. Assim, observa-se que em 60 anos as transformações nos ambientes urbanos foram abrigando mais de 125 milhões de pessoas. Na última década do século XX, as cidades brasileiras aumentaram em 22.718.968 pessoas, significando mais da metade da população do Canadá ou um terço da população da França (MARICATO, 2000).

Desse modo, o processo de industrialização contribuiu significativamente com o processo de urbanização das cidades, que foram inchando à medida que os trabalhadores emigravam das regiões mais pobres para as mais industrializadas. Assim, o processo de empregabilidade industrial não acompanhou a rapidez da urbanização das cidades, conseqüentemente, houve a marginalização social, desemprego e surgimento de favelas, conflitos que permanecem até os dias atuais.

2.1 Conflitos Urbanos

A emigração do campo para cidades foi um fator marcante na história da formação urbana, a busca por melhores condições de vida e de trabalho nos centros industriais, atrelados às irregularidades climáticas, principalmente, na região Nordeste, fizeram milhões de pessoas saírem do campo para as cidades em busca de condições dignas de vida.

Nos anos 1920, segundo Araújo (2003), mais de 70% da população vivia no campo, no entanto, com a introdução das indústrias, houve um aumento da emigração do campo para as cidades, que assumem novas características a partir dos anos 1950 e se propagando nas últimas décadas.

Nesse contexto, as cidades foram crescendo sem planejamento, foi marginalizando cidadãos com a falta de estrutura e alocação de mão de obra, conseqüentemente, conflitos urbanos como ocupação espontânea, irregularidade fundiária, déficit habitacional se estendem até a modernidade. Nessa realidade, o espaço urbano passou a ser um dos grandes desafios do Estado, ou seja, criar projetos que estruturam as cidades e dê aos cidadãos um espaço urbano bem planejado e sustentável.

Segundo o Observatório de Conflitos Urbanos, o conflito urbano pode ser definido como a celeuma relacionada a problemas estruturais, de serviços e condições de vida inerentes a personalidades coletivas, institucionais e o poder público, ou seja, o objetivo principal é reivindicar melhorias dos espaços públicos urbanos com melhores condições de viver. Para Oliveira e Flores (2016), o espaço Urbano não somente é uma consequência da natureza, mas o resultado das

relações sociais e da divisão do trabalho, que serve como intermediário para as transformações nas sociedades.

Nesse sentido, as lutas urbanas no Brasil politizaram-se com mais afinco após o fim da ditadura e se efetivaram com a Constituição Federal de 1988, quando é garantido o direito à moradia como fundamental para o exercício da dignidade humana e cidadania. Bezerra (2017) acentua as mudanças contemporâneas na urbanização decorrente da globalização que forçou a elaboração de políticas públicas, visto os grandes prejuízos sociais trazidos pela abertura comercial global, em especial, para os países que não praticavam políticas de urbanização, o que fez surgir uma urbanização de territórios, associada ao acesso intensificado a informação e aumento do consumo.

Os conflitos que a urbanização acelerada construiu ao longo dos anos, criou uma desorganização na mobilidade que afeta, principalmente, os que vivem em favelas e estão à margem das políticas públicas promovidas que favorecem apenas uma parcela da sociedade, que deixam a margem dos centros urbanos, milhares de cidadão, os distanciando de políticas públicas e das facilidades implantadas nas regiões mais nobres das cidades.

Nos espaços urbanos existe uma segregação entre classes sociais que corrobora com a divisão entre favelados, classe média e rica. Ressalta-se que é a classe de poder aquisitivo mais alto que possui os privilégios na infraestrutura urbana, residindo próximo aos pontos comerciais modernos e atrativos, hospitais, escolas e saneamento básico. Correa (2005) descreve dois pontos decorrentes dessa segregação: o primeiro seria a desigualdade social que gera pobreza e fragilidade nas relações; o segundo ponto seria a mutabilidade e o dinamismo característico de cada espaço urbano, onde os que não conseguem acompanhar são excluídos desta dinâmica. O autor também destaca que dos muitos conflitos urbanos, as revoltas populares, greves e as lutas sociais por melhores condições de vida e igualdade social, estão atreladas as cidades e a seus espaços e nesse contexto o espaço urbano articula-se e fragmenta-se.

Os conflitos urbanos afetam diretamente a dignidade do cidadão, são entraves para as possibilidades e expectativas de crescimento social e autossuficiência como pessoa de direito e deveres. A moradia, o transporte e a estrutura sanitária de uma cidade fazem relação com a dignidade da pessoa enquanto detentora de direitos e possuidora de deveres, não é possível falar em um cidadão efetivamente digno sem associar a uma moradia, a alimentação e ao trabalho.

3 REFLEXOS DA PROPRIEDADE URBANA E A DIGNIDADE HUMANA

A dignidade humana é inerente a condição natural do ser humano, está além de qualquer ordenamento jurídico-social, considerando que já nascemos com direitos que são positivados em normas legais e éticas. A Constituição Brasileira de 1988, em uma das suas cláusulas pétreas, prioriza direitos que efetivamente tornam a sua condição de pessoa mais digna e respeitável, como o que descreve o Artigo 6º da Constituição Federal de 1988: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, p.18).

Dentre as garantias sociais está a moradia, de suma importância e basilar, garantindo ao o cidadão segurança física e moral para sentir-se integrado dentro do âmbito social. O direito do pouso, do ter para onde voltar e se abrigar enquanto pessoa, foi resguardada pela Carta Magna e efetivada em leis infraconstitucionais. Acentua Seffrin e Cenci (2017), que a simples condição de pessoa já a torna digna, direitos e deveres, e a normatização brasileira traz esse aspecto em seus dispositivos legais para garantir que o Estado e a sociedade darão alicerce para que os direitos como à moradia estejam regulamentados.

Desse modo, o direito à moradia atravessa uma linha tênue no âmbito social, cultural e econômico. O direito a posse regulamentado no aspecto jurídico, no Código Civil de 2002, surge para assegurar que o cidadão terá segurança sobre sua morada, visto a necessidade de garantir sua dignidade enquanto cidadão, (SEFFRIN e CENCI, 2017). A propriedade ainda é elemento quase sublime, em que permanece quase estático as necessidades sociais, pois mesmo havendo largas legislações relativas a posse, ela é extremamente resguardada nessas legislações, de modo que nas práticas urbanas ainda é vista como elemento de acumulação.

Para Monteiro e Kempfer (2014), na estruturação das cidades prevaleceu políticas liberais que defendiam a propriedade como pilar de suas cidades, de forma que o direito civilista foi todo estruturado no sentido de proteção a proteção da propriedade privada.

O autor destaca ainda que as sociedades mais conservadoras entendem que é um direito natural ser proprietário, ter propriedade, que por sua vez é sagrado, intocável e enaltecido pelas legislações elaboradas para atender interesses do capital econômico que vislumbram nos centros urbanos oportunidade de enriquecimento e acumulação de capital (MONTEIRO E KEMPFER, 2014).

Para Molinari e Rogério (2018), além da moradia são necessários elementos como água, energia, infraestrutura e condições de sobrevivência, condições básicas para manter a dignidade do cidadão em que o termo moradia vai além de ter a posse de um bem imóvel, mas ter condições de mantê-la e ter os elementos estruturais para nela sobreviver. O acesso à moradia é ressignificado, quando na Declaração dos Direitos Humanos o tema é tratado como essencial para dignidade humana, o que por si só, não foi suficiente para garantir que esse preceito estivesse ao alcance de todos.

Na contemporaneidade, diversas sociedades sofrem com problemas de moradia, tal problemática urbana, tornou-se um dos mais conturbados problemas na elaboração de políticas públicas, a falta de planejamento nas cidades, a formação das favelas e o desemprego são elementos que corroboram para o grande embate social moderno. Para Rogerio (2017), não é a falta de instrumentos legais, mas a eficiência de políticas sociais que realizam o que a norma legal institui às ações políticas voltadas para garantir a moradia necessita formular, programar e acompanhar os investimentos nessa área de modo a atender a quem realmente precisa dela.

Todos os debates relativos aos dilemas urbanos estão envolvidos na distribuição regular do solo urbano, de modo que seja garantido a sua função social, contribuindo para alocar a população em ambientes dignos e que potencializem o desenvolvimento eficiente das cidades.

3.1 Aspectos Relevantes As Função Social Da Propriedade

A propriedade era exclusiva enquanto direito real primário e excludente pela ótica social e absoluta em relação a uma ótica política. Essa divisão dava direito para quem pudesse pagar por ela, não havendo aspectos sociais nas políticas de desenvolvimento urbano e menos ainda na legislação regulatória.

A função social da propriedade surge no ordenamento jurídico com a disposição de agregar valor social a esta. O Plano diretor de São Paulo (Lei n. 13.430/2002), define função social como aquela propriedade que atende simultaneamente as necessidades de qualidade de vida do cidadão, agregada a justiça social e ao desenvolvimento econômico com serviços públicos disponíveis, infraestrutura e bem-estar, saúde dos seus usuários e vizinhos.

Além da Constituição Federal de 1988, foram as recentes legislações urbanas como o Estatuto das Cidades, a Lei de Regulamentação Fundiária, a Lei de parcelamento do solo, que trouxeram diretrizes sustentáveis para a questão da urbanização das cidades, consolidadas com o Código Civil de 2002 que deu destaque a função social da propriedade, para tanto descreve o parágrafo primeiro do Artigo 1.228 do Código Civil:

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas, (Código Civil/02, art.1228).

Não somente no Brasil, mas na América Latina alterações legislativas ocorreram e contribuíram para fortalecer aspectos sociais da propriedade. No Brasil, apesar deste já está identificado nas Constituições de 1934, 1937 e 1946, influenciados pela era de Getúlio Vargas e de um pós-guerra em que prevaleciam o bem-estar social, essas garantias foram retraindo-se durante o regime Militar, aumentando as desigualdades de moradia entre ricos e pobres, (MONTEIRO E KEMPFER, 2014).

Oliveira e Benedito (2015) relacionam os direitos fundamentais com a função social da propriedade, visto que esta visa atender o bem coletivo. Neste aspecto, é com a regulamentação fundiária que surgem medidas legais que consolidam e adequam o direito de moradia as questões ambientais, urbanas e sociais, de modo a direcionar para aspectos da dignidade humana.

É relevante acentuar que a propriedade e o domínio da coisa estão relacionados, mas não possuem o mesmo conceito, visto que a propriedade é o direito que o indivíduo tem de uso, gozo, disposição e reivindicação da coisa, não é a materialidade do imóvel, porém o direito, o reconhecimento legal de domínio sobre o bem. De acordo com Oliveira e Benedito (2015, p.174) “enquanto a propriedade é o reconhecimento em cartório o domínio é a relação material do possuídos com a coisa possuída”. Assim, nem sempre o proprietário do imóvel exerce sobre ele a função social, o que muitas vezes acarreta o domínio a um terceiro para que tal proposito seja atingido.

A proposta de sustentabilidade e a quebra do conceito de posse, segundo Monteiro e Kempfer (2014), foram avanços significativos nas conquistas sociais

para um processo de urbanização lento e ainda influenciado pelos interesses do capitalismo. Um dos instrumentos de destaque para os autores é o Estatuto das Cidades que se tornou um elemento a disposição dos municípios, concedidos pela Constituição Federal para elaborarem políticas de planejamento e elaboração de diretrizes que deem as cidades condições financeiras e estruturais para sanar os problemas urbanos dentre eles o de moradia.

Um fato importante para o acesso à moradia foi a instituição do Programa Minha Casa Minha Vida, através da Lei nº 11.977/09, como um instrumento de política pública que buscou agilizar o acesso a habitação de pessoas sem moradia e aos que viviam em condições informais, agilizou o processo de concessão de posse para melhoramento urbano. Esse instrumento foi desfeito em 2016, momento em que foi revogado o capítulo da lei que dispunha sobre a regularização fundiária urbana, com prioritária atenção à de interesse social, e criava os instrumentos ora estudados (BRASIL, 2009).

Assim, pode-se perceber que a função social da propriedade possui instrumentos e legalidade para transformar os impasses urbanos que tornam ineficientes as condições de moradia para muitos cidadãos. Esses instrumentos se eficientizam quando deixados de lado os interesses de grandes imobiliárias e construtoras em detrimento da solução de conflitos de moradia.

4 ASPECTOS RELEVANTES DA LEI 13.465/2017

Um dos maiores problemas urbanos é a questão da moradia, a segregação sócio espaciais é o gargalo social das cidades, ela desloca a população mais pobre para espaços distantes dos centros comerciais e industriais e sem estrutura, marginalizando uma parcela populacional que mesmo com direitos civis em exercício são esquecidos pelo Estado e tem sua condição humana comprometida. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para atingir sua capacidade habitacional, o Brasil precisa de 6,3 milhões de domicílios. Até 2016 o número de invasões havia crescido 1,4% que demonstra o agravamento da situação habitacional no país.

Dentre as muitas causas que implicam no aumento da população nas áreas urbanas do Brasil, a precária condição de vida nas áreas rurais é uma das principais, ocasionando a migração de famílias inteiras para os centros urbanos do país em busca de emprego e condições melhores de vida, (NUNES E FIGUEREDO, 2018). A especulação imobiliária direciona o ordenamento urbano no Brasil, os que podem pagar ficam nos melhores bairros e com as melhores estruturas, e a população de baixa renda, sem condições financeiras, são deslocados por falta de opção para os espaços mais distantes esquecidos pelo Estado.

Nesse sentido, a necessidade de políticas urbanas bem estruturadas e eficientes, cresce à medida que as cidades recebem mais emigrantes e imigrantes que fogem da pobreza de outros países e da zona rural, para execução de tais, existem diversos instrumentos jurídicos que amparam as ações de melhoria urbana, buscando atender as expectativas e garantias da dignidade humana, conforme destaca a Constituição Federal de 1988.

Dentre as áreas jurídicas que apoiam a organização urbana, está o Direito Urbanístico que, segundo Lira (2005), esse instrumento jurídico tem a finalidade de auxiliar no ordenamento das cidades através da melhoria da moradia, da

edificação, dos locais de trabalho, do lazer e da circulação de pessoas, tudo isso com objetivo de melhorar as condições de vida dos cidadãos.

Para Tonella (2013), a importância da criação do Ministério das Cidades e sua contribuição para o processo de reestruturação urbana e seguidamente a aprovação da Lei número 11124/2005, o Sistema Nacional de Habitação criou condições para legalizar e institucionalizar o setor de habitação e políticas públicas do Estado.

No atual contexto urbano o processo de urbanização tem como marco legal a Lei 13.465 de 2017, que foi resultado da Medida Provisória número 759/16 e tem como objetivo, desburocratizar a regulamentação fundiária e urbana no Brasil. A Lei recebeu muitas críticas e muitos desses críticos consideram-na um retrocesso para o processo de urbanização social. Segundo Barros (2017) a promulgação da Lei trouxe muitas críticas, a principal delas, foi a urgência com a qual a foi aprovada e a falta de debate com entidades sociais e técnicas sobre o tema da mesma, e por tais aspectos, sendo considerada mais um instrumento para atender ao capital imobiliário. O autor também elucida que a lei ficou conhecida como REURB, pela conceituação dada ao conjunto de ações e medidas jurídicas, urbanas, ambientais e sociais as quais iriam incorporar os que viviam na informalidade habitacional.

O autor identifica na lei as duas espécies: a REURB-S e a REURB-E. Na primeira, busca-se regulamentar os núcleos urbanos que estão na informalidade e que são de baixa renda, através da declaração municipal; já a segunda espécie é destinada a regulamentação daqueles que não são classificados como baixa renda:

O quadro 01 faz um resumo das principais mudanças da Lei no 13.465/2017 suas consequências

QUADRO 01: principais mudanças oferecidas pelo Lei 13.465/2017

Mudanças	Consequencia
Introdução ao Direito de Laje aos direitos reais	A área superior de um imóvel pode ser regulamentada como imóvel distinto.
O condomínio de lotes é introduzido ao código civil, cabendo, as mesmas regras dos condomínios edifícios.	Torna-se proporcional a fração do solo das unidades autônomas nele construído.
É obrigatório o pagamento das despesas de conservação nos condomínios fechados ou de lotes, alterando dessa forma a Lei 6.766/1979.	A administração desse tipo de moradia pode instituir cotas para manter a conservação e manutenção da área.
Regulamentação dos conjuntos habitacionais informais	Os núcleos urbanos que foram habitados informalmente, ainda que o empreendedor seja público ou privado, poderão ser regulamentados.
As habitações coletivas passam a receber tratamento de condomínio urbano simples	Quando um mesmo imóvel contiver construções de casas ou cômodos, poderá ser instituído, inclusive para fins de REURB, condomínio urbano simples.

<p>Imóveis abandonados passam a ser regulamentados de acordo com o art. 1.276 do C/C.</p>	<p>Os Municípios e Distrito Federal podem arrecadar os imóveis desocupados e abandonados em que seus proprietários não conservação e não tem interesse para tal.</p>
<p>A parte em que trata da regulamentação fundiária legitimação de posse e da Usucapião extrajudicial, da Lei da Minha casa minha vida, foi revogada, passando os temas a serem tratados pelo REURB.</p>	<p>A REURB passou a regulamentar as medidas jurídicas, ambientais e sociais destinados a regulamentação urbana e a titulação dos ocupantes, no que se relacionava a Lei da Minha casa Minha Vida.</p>
<p>Mudanças na Lei <u>9.514/1997</u>, onde a garantia do imóvel é dado no tratamento da alienação do imóvel, algumas que beneficiam mais o mercado que o adquirente do imóvel.</p>	<p>Beneficiários do Minha casa Minha Vida, tem a obrigação de ocupar o imóvel em até 30 dias, caso contrário o contrato fica resolvido e o alienação disponível a beneficiários diversos.</p>
<p>Mudança na redação do artigo 10 do estatuto da Cidade que se referem à usucapião coletivo.</p>	<p>Não havendo oposição há mais de 5 anos pelos proprietários de núcleos urbanos ocupados por mais de um possuído, e que não seja inferior a 250 metros quadrados, esses são passíveis de usucapião coletivo.</p>
<p>Possibilidade de criação do Consórcio Imobiliário em que é tratado no Estatuto das Cidades.</p>	<p>O poder público municipal poderá ou não conceder ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5o desta Lei, a possibilidade de estabelecer consórcio imobiliário.</p>
<p>Mudança na concessão do uso especial</p>	<p>Aquele que, até 22/12/16, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250 metros quadrados em área urbana, utilizado para morar ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse. Exceção se possuir outro imóvel urbano ou rural.</p>

FONTE: Lei 13.465/2017. Elaboração: autores (2021)

Ao observamos as principais mudanças, destacamos aquela que diz respeito ao processo de identificação dos imóveis informais, assim destaca o Artigo 11, inciso IV da Lei 13.465/17, que deixa a critério do município a averbação na matrícula do imóvel ocupado irregularmente, transferindo dos cartórios para o município a responsabilidade de regulamentar os imóveis irregulares.

É relevante destacar que à notificação aos titulares que possuem o domínio do imóvel passará a ser feito pelo próprio município, nessa situação, o notificado poderá recorrer em até trinta dias contra ou a favor da nova demarcação urbana. Para Barros (2017, p.2) “tal modificação dará mais independência aos entes públicos e tornará o procedimento mais célere, sem prejuízo de sua lisura a da proteção dos direitos reais de terceiros”. Para o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, a nova Lei traz exigências desproporcionais entre a classe de baixa renda e a de alta renda; uma delas é que as pessoas de baixa renda não possuam outro imóvel, já para alta renda essa exigência não é feita, observando também que muitos dos condomínios de luxo foram construídos em área de preservação ambiental e a Lei dá instrumento jurídico para regulamentar a situação desses condomínios.

De acordo com Santin e Comiran (2018), na Lei 13.465/17, o Artigo 10 apresenta alguns objetivos com relação a regularização fundiária urbana, que devem ser observados pela união, Estados, Distrito Federal e Municípios, onde é interessante destacar: identificação dos núcleos urbanos informais, assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais, garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; acesso à terra urbanizada, dentre outros como descrito na lei.

Quando o assunto trata do rural na Lei nº 13.465/2017, no Título I, (AMADEI et al, 2018) destaca que ela apenas alterou ou inseriu normas de outras leis, que tratam da regularização fundiária rural. Para que se busque o trato normativo da regularização fundiária rural é necessário, sobretudo, ter em mente duas leis: Lei nº 8.629/93, que disciplina a reforma agrária, com as alterações inseridas pela Lei nº 13.465/2017; Lei nº 11.952/2009, que estabelece o Programa Terra Legal e, que, dispõe sobre a regularização em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, considerando, as regras que tratam da regularização fundiária rural, com as alterações da Lei nº 13.465/2017.

Observa-se que, para além da legislação própria de regularização fundiária rural, o legislador buscou com a Lei nº 13.340/2016 facilitar a regularização, alterando assim outras leis que, indiretamente, estão relacionadas como a Lei nº 13.340/2016, visto que ela autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural, onde foram modificados os seus artigos 2º, 4º, 10, 11 e 16, pela Lei nº 13.465/2017. Como também, a Lei nº 12.512/2011, que instituiu o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, foi alterada nos artigos 17 e 18, pela Lei nº 13.465/2017.

Neste mesmo entendimento, também contribuem com as alterações a Lei de Licitações nº 8.666/93, momento em que autoriza a dispensa de licitação em alienação e concessão de direito real de uso de terras públicas rurais da União e do INCRA como consta no Art. 17 da referida lei, (AMADEI et al, 2018).

Tartuce (2018) pontua a relevância nas mudanças que a Lei trouxe, dentre elas, o direito de Lage, mas isso não significa que tais mudanças sejam legais, visto serem feitas através de uma Medida Provisória e sem debate e pareceres técnicos, o que decorreu do pedido de inconstitucionalidade e alegações como privatização de terras públicas e de proteção ambiental. O autor também faz um adendo quanto a exclusão que a Lei fez sobre o processo de integração entre setores destinados as políticas públicas, de problemas urbanos dentre eles a participação popular no processo de planejamento, deixando a mercê dos interesses das empresas imobiliárias.

Segundo Cilento e Junior (2019), foram feitos três pedidos de inconstitucionalidade, em que se alega a irregularidade de urgência de aprovação da lei através de Medida provisória quando poderia ter ocorrido através do projeto de lei ordinária, visto não ter havido debate com os representantes sociais, técnicos e políticos interessados e a desnecessidade da lei considerando que existem instrumentos legais que corroboram efetivamente para as políticas de urbanização.

A inobservância da função social da propriedade em qualquer Lei infraconstitucional dá margens para pedidos de inconstitucionalidade, pois tal preceito, já ratificado na Constituição Federal, institui a obrigatoriedade de

atender aos interesses sociais de moradia e dignidade humana, dessa forma a relação do Marco Legal e a função social da propriedade tornam-se um elemento que devem atuar em conjunto para mitigar os conflitos urbanos.

5 RELAÇÃO ENTRE O MARCO LEGAL E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A relação entre dignidade humana, função social e moradia é explícita em todo o seu contexto urbano e estrutural que as políticas públicas condensam em suas diretrizes. A dignidade humana é o pilar das sociedades democráticas e o Brasil, em sua Constituição, no seu corpo jurídico, tanto explícito como implícito aos direitos sociais e fundamentais. A moradia sendo um desses direitos trouxe ao ordenamento jurídico como pilar para contribuir com o desenvolvimento urbano a destinação social da propriedade.

A história da urbanização brasileira reflete o resultado do empobrecimento e marginalização social decorrente da emigração das pessoas de um lugar a outro em busca de condição de sobrevivência. A revolução industrial, as constantes estiagens nordestinas, a falta de políticas públicas para regiões menos industrializadas são elementos que contribuem para o inchamento das cidades e a falta de planejamento urbano. As crises e conflitos sociais decorrentes do processo desestruturado de urbanização, foram aumentando a medida que se direcionou para as cidades os grandes investimentos nas áreas mais industrializadas, as greves, as barricadas, a luta dos movimentos sociais foram crescendo a medida que as desigualdades sociais e de moradia tornaram-se uma constante nas cidades (CORREA, 2005).

Nesse sentido, a Constituição Brasileira de 1988 trouxe em sua construção, o resultado de muito dessas lutas. Na democracia, o constitucionalista originário buscava suprir anos de opressão e desigualdade, a dignidade humana é enfatizada como primordial e inerente a própria pessoa, assim ter direito a moradia faz parte de uma vida digna (MOLINARE e SCAPIN, 2014). Efetiva-se a relação entre a propriedade e a sociedade se consubstanciava quando se via milhões de hectares improdutivos e sem finalidade enquanto milhões de pessoas vivem sem moradia, o que torna a função social da propriedade um elemento de soberania para dignidade humana.

Para Monteiro e Kempfer (2014), é necessário desconstituir a visão de propriedade como é vista atualmente, substituí-la por uma visão mais social com leis que efetivamente facilitem o planejamento urbano e contribua para sanar as necessidades de regulamentação e distribuição da propriedade.

No pensamento de Cilento e Santos Junior (2019), a exclusão no processo de elaboração do Marco Regulatório de entidades sociais Ministério Público e movimentos de direitos a moradia, assentados informais, municípios e técnicos e estudiosos tornou-se o processo desviado da finalidade social e consagrando o mercantilismo como prioridade no processo de urbanização. Todo o contexto que envolve o marco regulatório, desde críticas até ações de inconstitucionalidade, trouxe incertezas jurídicas e de execução de políticas de urbanização visto que o marco legal revogou capítulos de lei como dos programas Minha Casa Minha Vida, a Lei 11.977/09 que foi revogada através da MP 759 que resultou no marco Legal da Lei 13.465/17.

Diante dessa análise, é relevante considerar que os objetivos da Lei 13.465/2017 com a dignidade humana e função social tornaram-se distante da proposta desses últimos, observa-se na elaboração e promulgação da Lei interesses que atendam mais aos capitais imobiliários que interesses de sanar os conflitos urbanos. Ademais, não houve no marco legal uma proposta bem elaborada que desse margem à políticas públicas de urbanização que atendesse aos abastardo de moradia ou que facilitasse o acesso a essa efetivamente, não houve o incentivo a função social atrelada condições dignas aos cidadãos que efetivamente necessitam de uma política urbana eficiente e eficaz, observa-se interesses meramente capitalista associados a interesses políticos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho, as informações, o acesso a novas tecnologias fizeram das cidades um espaço atrativo para os cidadãos que veem nesses elementos condições dignas para viver. A dignidade humana compreende uma série de condições que vão além do reconhecimento do indivíduo como cidadão, mas que está intrínseca a capacidade de ser humano.

Os conflitos urbanos são hoje, um dos maiores desafios do Estado, além da geração de renda, saúde, educação e habitação, esse último, um dos elementos que efetiva a dignidade do cidadão, dando-lhe condições de sobrevivência, capacidade produtiva, pouso físico e a constituição dos elementos que dignificam sua existência enquanto cidadão.

O déficit habitacional decorrente das transformações das cidades e da falta de políticas públicas andam na contra mão do que é garantida pela Constituição Brasileira, a função social da propriedade, visto que essa tem premissa de conter a especulação imobiliária em relação ao déficit habitacional, fazendo uma releitura da própria forma de enxergar a propriedade em sentido estrito e a cidade em sentido amplo, gerando instrumentos que possibilitem recriar modelos eficientes de moradia e dinâmica social nas cidades.

No entanto, a especulação imobiliária e a pressão por desenvolvimento fazem surgir leis e projetos que muitas vezes não atendem aos resultados esperados, e a urbanização desenfreada acarretam problemas sociais e ambientais com consequências devastadoras para cidades e para os cidadãos.

Nesse contexto, o Marco Legal da Urbanização, surge como uma Lei cheia de interesses conflituosos, criada em tempo dinâmico sem debate com os representantes da sociedade e verdadeiros afetados pelos problemas urbanos, sem estudos técnicos eficientes objetivando principalmente sobrepor interesses imobiliários sobre os interesses sociais. O aspecto principal da Lei 13.465/17 é criticada por sua falta de planejamento e debate técnico, visto que alteração de legislações intrínsecas a regulamentação urbana foram feitas através de uma medida provisória, alegada pelo o governo como urgente para resolver os conflitos urbanos, mas desconsiderando que os municípios já possuem nos planos diretores elementos sustentáveis e adequados a regulamentação da habitação urbana.

Ao impor a classificação para regulamentação fundiária de “ocupantes de baixa renda” e “não qualificados como baixa renda”, a nova lei impõe novas condições sociais para regulamentação fundiárias discriminatórias para ocupações irregulares, uma delas, é não ser proprietário de outro imóvel, já para os não

classificados como baixa renda, tal imposição não é feita. Outro fator preocupante é a regulamentação de loteamentos luxuosos, muitos deles construídos em áreas irregulares e de preservação ambiental e a lei proporciona instrumentos jurídicos que facilita a regulamentação desses condomínios.

Como perceptível, o Marco Regulatório possui instrumentos e aspectos voltados aos interesses imobiliários e de construtores, não há na lei relação direta com o exercício função social da propriedade e de tornar mais digna à vida das pessoas de baixa renda. Portanto, a REURB foi uma manobra do Governo Federal associada aos interesses políticos dos donos do capital imobiliário, que dificulta o acesso às políticas públicas dos Planos Diretores dos Municípios e do uso e ocupação do solo, tornando dificultoso para a classe de baixa renda a regulamentação de áreas irregulares devido as diversas exigências, muitas vezes inalcançáveis por essa classe e aumentando os conflitos urbanos já tão desgastado.

Theoretical Framework of Urbanization in Brazil: and its relationship with social function of property

ABSTRACT

This paper aims to establish a relationship between Federal Law No. 13,465/17, known as the Legal Framework for Urbanization in Brazil and the social function of property. In this context, we will make a theoretical review of urban social conflicts and the contribution that the respective law brought to solve them. Our problem is to answer what was the contribution of Federal Law 13,465/17 to the social function of property. To contribute to the research, we made a correlation between the social function of property and the legal framework of urbanization, so that it is necessary to demonstrate the observation of the changes that the Legal Framework brings to the urbanization process. As a Method of study, we used a qualitative analysis, through bibliographic sources such as articles, Federal Law No. 13 465/17, Civil Code of 2002 and the Federal Constitution of 1988. As a main result, it is observed that Federal Law No. 13,465/17 has contributed little to realize the right to housing and housing, since its provisions are strongly connected with market aspects and reinforce the logic of bureaucratization, onerosity and immunization (social and legal) that permeate the property relations in our legal system.

KEYWORDS: Home. Society. Urban

REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. Primeiras Impressões sobre a Lei nº 13.465/2017. Associação dos Registradores de São Paulo – ARISP, 2018.

ARAÚJO, T. Bacelar. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: ARAÚJO, T. Políticas públicas e gestão local programa interdisciplinar de capacitação dos conselhos municipais. Orlando Alves dos Santos Junior (et al.) (Org). Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BARROS, Felipe Maciel P. Novo marco legal impulsionará regularização fundiária urbana. Boletim de Notícias CONAJUR. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jul-17/felipe-maciel-marco-legal-impulsiona-regularizacao-fundiaria-urbana>>. Acesso em: 25 jun.2020.

BRASIL. Constituição Federal, 1988. Disponível em: <Erro! A referência de hiperlink não é válida.>. Acesso em 24 jun. 2020.

BRASIL. Código Civil Brasileiro, 2002. Lei nº 10.406/2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: jan.2021

BRASIL. Regulamentação Fundiária, 2017. Lei 13.465/17. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 13 Jan. 2021

BRASIL. Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Lei 11977 de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15 Dez.2020.

BENEDITO, Luiza Machado Farhat ; OLIVEIRA, Juliana Aparecida Gomes. A Função Social da Propriedade Urbana. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 167-184 , Jul/Dez. 2015.

BEZERRA, Josué Alencar. A Cidade-Região sob as Coexistências do Território. Boletim Goiano de Geografia, v. 37, n. 2, p. 158-174, Goiânia, 2017.

Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU). Os 10 pontos mais polêmicos da MP da regularização fundiária urbana, 2017. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/os-10-pontos-mais-polemicos-da-mp-da-regularizacao-fundiaria-urbana/> Acesso em: Jan.2021.

Congresso Nacional do CONPEDI/UFPB. MONTEIRO, Philippe Antônio Azedo ; Kempfer, Marlene. A Função Social da Propriedade Urbana e da Cidade no Direito Brasileiro e no Atual Contexto Latino-Americano. Direitos Sociais e Políticas, p.20-36, nov.2014.

CORRÊA, Roberto Lobato. O Espaço Urbano. Editora Ética.4º ed. s/d.

CILENTO, Bruna Pimentel; SANTOS JUNIOR, Wilson Ribeiro. ENANPUR. A Regularização Fundiária resiste ao novo marco Legal. Anais XVIII. Maio, 2019.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização, v. 1, 2005.

IBGE. Brasil em Síntese. Disponível em:
<<https://brasilemsintese.ibge.gov.br/habitacao.html> >. Acesso em Jan.2021.

LIRA, Ricardo Pereira. Urbanismo e Gestão Popular das Cidades. Palestra apresentada na XIX Conferência Nacional dos Advogados. Florianópolis, setembro de 2005.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. São Paulo em perspectiva, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.

Ministério Público do Rio Grande do Sul Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: COMO IMPLEMENTAR Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAF, Rio Grande do Sul, 2011. Disponível em
:http://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRScartilha_regularizacao_fundiria.pdf. Acesso em 20 de junho de 2020.

MOLINARI, Daniela da Rosa; ROGÉRIO, Marcele Scapin. O Direito à Moradia e o Princípio da Dignidade Humana. Revista Di@logus. Volume 3 nº 1,2018.

MONTEIRO, Philippe Antônio Azedo; KEMPFER, Marlene. Intervenção Estatal em Face da Publicidade Ambiental 'Greenwashing'. CONPEDI/UFPB, v. 1, p. 252-266, 2014.

NUNES, M. A. C.; Figueiredo Junior, C. M. A.. Regularização Fundiária Urbana: Estudo de Caso do Bairro Novo Conquista, São Mateus–ES. Revista de Direito da Cidade, v. 10, n. 2, p. 887-916, 2018.

Observatório de Conflitos Urbanos. Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro ETTERN/IPPUR/UFRJ. Disponível em: <Erro! A referência de hiperlink não é válida. >. Acesso em Fev.2021

OLIVEIRA, Clarice Misoczky de. FLORES, Rafael Kruter. Conflitos no espaço urbano: um Cais Mauá de todos ?. Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg., RECIFE, V.18, N.2, p.224-239, MAIO-AGO. 2016.

OLIVEIRA, Juliana Aparecida Gomes; BENEDITO, Luiza Machado Farhat . A Função Social da Propriedade Urbana. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade , Minas Gerais | v. 1 | n. 2 | p. 167-184 | Jul/Dez. 2015.

PRFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO(PMSP) .Casa Civil do Gabinete do Prefeito. Plano Diretor Estratégico. Lei 13430/2002. Disponível em: < Erro! A referência de hiperlink não é válida. em: 14 Jan.2021.

ROGÉRIO, Marcele Scapin. A dignidade humana e o direito à moradia sob a ameaça do planejamento urbano inadequado. Revista Espaço Acadêmico, nº 197, Out/2017, p.78-87.

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

TONELLA, Celene. Políticas Urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. Revista Sociedade e Estado, vol. 28, nº 1 – Janeiro /Abril 2013.

Seffrin, Geciana; Cenci, Daniel Rubens Cenci .V Seminário Internacional de Direitos Humanos e Democracia. Dignidade da Pessoa Humana e Direito a Moradia Digna no Estado Democrático de Direito. Out.2007. Disponível em: <<https://www.unijui.edu.br/eventos/v-seminrio-internacional-de-direitos-humanos-e-democracia-699>>. Acesso em: 23 jun.2020

TARTUCE,Flavio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial desuas principais repercussões para o direito de propriedade. Pensar, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018.

Recebido: 28 ago. 2021.

Aprovado: 01 out. 2021.

DOI: 10.3895/rbpd.v11n1.14541

Como citar: PEREIRA, G. M.; JUNIOR, A. M. S.; VIEIRA, A. H. Marco Legal da Urbanização no Brasil: reflexos na função social da propriedade. **R. bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 11, n. 01, p. 77-94, jan./abr. 2022. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Georgia Martins Pereira
Rua Sinhazinha Wanderley, 871 - Centro, Açú - RN

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença CreativeCommons-Atribuição 4.0 Internacional.

