

A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO À POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA: um estudo da regularização fundiária

Ana Paula Santos Diniz¹

Flávio Medina Júnior²

RESUMO

Pretende-se estudar as políticas públicas e ações da Administração Pública voltadas para a tutela dos direitos fundamentais de setores da sociedade fragilizados por diversas razões, tais como: socioeconômicas, baixo acesso a serviços de saúde, educação, moradia, entre outras. Para tanto, faz-se necessário o estudo da regularização fundiária urbana e seus principais instrumentos destinados a assegurar a posse daqueles que residem em assentamentos informais. Para chegar ao ponto principal deste trabalho, analisar o que levou à produção desenfreada dos assentamentos informais, fazendo com que as cidades se desenvolvessem à margem da legalidade, resultando num cenário desigual tanto no que diz respeito à constituição do espaço urbano quanto no que se refere aos aspectos sociais, analisou-se o ramo do direito responsável por corrigir os problemas causados pelo processo de urbanização, bem como as principais leis que estabelecem regras para que se efetive um desenvolvimento sustentável das cidades.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. Efetividade. Direito à moradia. Regularização fundiária. Assentamentos informais.

ABSTRACT

Intended to study public policies and actions of the public administration focused on the protection of fundamental rights of vulnerable sectors of society for various reasons, such as: socioeconomic, low access to health, education, housing services, among others. Therefore, it is necessary to study the urban land regularization and its main instruments to ensure ownership of those residing in informal settlements. To get to the main point of this work, analyze what led to unbridled production of informal settlements, causing cities to develop on

¹ Docente no curso de Direito da Faculdade de Pará de Minas - FAPAM. Especialista. Mestranda. Advogada. Pesquisadora-bolsista. E-mail: aninhapsd@hotmail.com

² Bacharel em Direito pela Faculdade de Pará de Minas - FAPAM. Advogado. Pós-graduando. E-mail: medina_2248@yahoo.com.br

the margin of legality , resulting in uneven scenario both with regard to the constitution of urban space as regarding the social aspects , we analyzed the field of law required to correct the problems caused by the urbanization process and the main laws that establish rules that become effective for sustainable development of cities .

KEYWORDS: Public Policies. Effectiveness. Right to housing. Land regularization. Informal settlements.

1 INTRODUÇÃO

As diretrizes deste trabalho se circunscrevem ao desafio de buscar o conteúdo substantivo dos direitos das populações excluídas do campo e das cidades de forma transdisciplinar, utilizando ferramentas existentes em outros ramos do conhecimento, assim como as ofertadas pelo Direito. Pretende-se, ainda, construir os conceitos primordiais dos objetos de estudo de suas pesquisas, unindo o conhecimento teórico ao prático, ou seja, buscando – nos modos de vida dos diversos atores sociais – a percepção quanto ao conteúdo dos direitos fundamentais e das necessidades e aspirações humanas.

Importa, portanto, entender e demonstrar a efetividade das políticas e ações públicas em relação aos direitos fundamentais e à tutela da dignidade e autoestima da população em situação de rua e à preservação de sua qualidade de vida.

Pelo estudo da regularização fundiária urbana, busca-se analisar um dos maiores problemas das cidades brasileiras, que é a ocupação irregular do espaço urbano por pessoas que se encontram em situação de rua, e acabam sofrendo todas as formas de violência pessoal e social, em razão da sua precária condição de vida nas cidades brasileiras.

2 A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Entende-se a efetividade do cumprimento dos objetivos da legislação e das políticas públicas como o cruzamento de suas condições de eficiência e eficácia com a correspondência das

demandas e necessidades de determinados estratos populacionais e grupos em relação a seus direitos ao bem-estar.

Os direitos fundamentais serão entendidos com conteúdo mais amplo que sua conceituação clássica e abrangerão todas as espécies de direitos e interesses ligados ao direito à vida e ao direito à existência com dignidade e bem-estar, uma relação de adequação com a teoria dos direitos e das garantias fundamentais constitucionais.

Em razão da complexidade do objeto da pesquisa e dos pressupostos conceituais que a sustentam é que ela deverá se desenvolver dentro de uma matriz multidisciplinar, envolvendo não só a Teoria do Direito, bem como a Sociologia e a Antropologia Jurídica e a Análise Organizacional, no campo da Ciência Política.

A análise da efetividade é de grande relevo para todos os campos das Ciências Sociais Aplicadas, uma vez que, além de analisar o cumprimento de objetivos, apresenta interesse pela demanda externa ao objeto de estudo. O Brasil é um país que, pelo texto constitucional, tem por obrigação garantir a dignidade da pessoa humana e não somente o mínimo existencial.

Por “População em Situação de Rua” compreende-se o grupo populacional heterogêneo, que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória, nos termos do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009.

São contemplados pelo Governo Federal, que instituiu um Comitê de Avaliação e Monitoramento para a População em Situação de Rua, e que desenvolveu uma Pesquisa em 71 municípios do país, incluindo as capitais e cidades com mais de 300 mil habitantes. A pesquisa evidenciou a presença de 31.922 pessoas adultas em situação de rua. Os locais pesquisados foram os logradouros públicos e/ou ociosos e as instituições, públicas ou privadas existentes.

Nesse sentido, surge a necessidade de se constatar a efetividade das políticas públicas voltadas à realização dos direitos fundamentais das populações em condições de exclusão e de risco, em especial da população em situação de rua que tem sofrido linchamentos, morta em vários locais do País e, permanentemente, deslocada de um local para outro, impedindo-a de constituir uma estabilidade de vida.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Essa crescente e exacerbada urbanização ao longo dos últimos anos fez com que as cidades se desenvolvessem de maneira desordenada, dando azo à produção de um cenário atual de irregularidades. Dessa forma, a regularização fundiária urbana de assentamentos informais ocupados, mormente pela população com baixo poder aquisitivo, mostra-se como um importante instrumento da política urbana para que se efetive a inclusão socioespacial destes moradores. Sobre o tema, destaca Fernandes (2006a, p. 22-23):

A mudança de orientação das políticas públicas quanto aos assentamentos urbanos ilegais tem sido evidente: depois de décadas, forçando de várias maneiras a remoção das comunidades em assentamentos ilegais, o poder público passou a tolerá-las de maneiras e graus diferentes, até finalmente – ainda que de forma relutante e incipiente – propor a regularização de tais áreas e comunidades, inicialmente por razões sociopolíticas. Desde o final da década de 1970, sobretudo como resultado do avanço da mobilização social pelo reconhecimento do direito social de moradia, diversas políticas de regularização fundiária dos assentamentos ilegais têm sido formuladas e implementadas internacionalmente, com o objetivo declarado de promover a integração socioespacial das comunidades excluídas dentro da proposta mais ampla de erradicação da pobreza urbana.

A fim de garantir condições de melhoria na qualidade de vida de toda a população brasileira, a CRFB/88 estabeleceu, dentre inúmeras outras prioridades, a necessidade de reorganização das cidades. O poder constituinte originário inaugurou um capítulo destinado à Política Urbana, que, mediante políticas de desenvolvimento urbano, visa “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. (BRASIL, 1988).

O art. 182 da CRFB/88, em consonância com os arts. 29 e 30, atribuiu competência aos Municípios para efetuarem a política de desenvolvimento urbano, que terá o Plano Diretor como instrumento básico.

Os municípios, portanto, ficaram incumbidos de organizar suas respectivas cidades, devendo “*promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*”, para que assim seja garantido o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, permitindo que se alcance o bem-estar coletivo. (BRASIL, 1988).

Atendendo ao disposto no art. 182 da CRFB/88, a Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade – instituiu diretrizes gerais para organização e estruturação dos Municípios, destinadas a proporcionar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

E, como não poderia deixar de ser, entre as relevantes prioridades fixadas pelo Estatuto da Cidade encontra-se a “*regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda*”, prevista no art. 2º, inciso XIV, do referido diploma legal. (BRASIL, 2001).

Por meio dessa diretriz, busca-se dar efetividade ao direito à moradia daqueles que vivem em assentamentos urbanos irregulares ou ilegais – pois o baixo poder aquisitivo dessas pessoas possibilitou que tivessem acesso ao solo urbano e à moradia em condições precárias e sem segurança jurídica de proteção ao direito à moradia – o que, de longe, condiz com uma vida digna.

Infere-se, portanto, que por meio dessa diretriz, pretende-se solucionar os problemas habitacionais da população de baixa renda, delineando uma proteção legal ao direito à moradia para aqueles que residem em áreas ilegais e/ou irregulares. Essa proteção se dará por intermédio da legalização e urbanização dessas áreas, ou seja, através da regularização fundiária destes assentamentos urbanos informais.

Assim (ALFONSIN, 2000, p.158), a regularização fundiária pode ser definida como:

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

Desse modo, por aspecto físico compreendem-se aquelas obras destinadas à implantação de infraestrutura, serviços públicos e demais obras de urbanização; em seguida, tem-se o aspecto jurídico, responsável pela aprovação e registro do parcelamento do solo, bem como a titulação das unidades habitacionais e; por fim, o aspecto social, por meio do qual visa proporcionar uma melhora na qualidade da vida social e resgatar a cidadania daqueles que deverão ser beneficiados pela regularização fundiária de seus assentamentos. Com efeito, é importante destacar os dizeres de Friedrich (2007, p. 79):

O Direito é um forte instrumento de inclusão social, mas ele, sozinho, não poderá dar conta da regularização e, por consequência, da inclusão espacial e social. Se apenas forem promovidas obras de melhorias (pavimentação, rede de esgoto, criação de áreas para lazer, etc.) nas áreas invadidas, sem que se reconheça a posse e se dê aos possuidores segurança de que ali poderão permanecer, sem a assombração constante de serem retirados (expulsos), as obras urbanísticas realizadas pelo poder público não trarão uma melhora na vida dos que ali moram. Da mesma forma, apenas reconhecer o direito dos moradores, sem que eles possam registrar, junto ao Registro de Imóveis, e garantir a posse também limitarão os efeitos desses instrumentos. Da mesma forma, não pode ocorrer o reconhecimento da posse e a expedição de título de propriedade ou do direito de uso se não forem realizadas obras urbanísticas para melhorar as condições de vida da população de baixa renda.

No entanto, como destaca Mukai (2007), para que seja resgatada a cidadania, a qualidade de vida social e, conseqüentemente, o direito à moradia em sua plenitude, deverá ser assegurado um meio ambiente saudável com observância das legislações ambientais pertinentes que, relacionadas com o direito à moradia e ao direito às cidades sustentáveis, dão origem à regularização fundiária sustentável.

Nesse sentido, andou bem o legislador ao conceituar o instituto da regularização fundiária, conforme consta do art. 46 da Lei nº 11.977/09, senão vejamos:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009).

Destarte, não parecem restar dúvidas de que o processo de regularização fundiária consiste em um excelente instrumento para que se proporcione a todos um acesso urbano equânime e digno.

Contudo, para se chegar a esse resultado positivo, é de suma importância que a preocupação não circunde apenas a titulação das unidades habitacionais, mas que esse “problema urbano” seja encarado como um todo, observando-se os demais aspectos inerentes à propriedade urbana, em especial, os aspectos ambientais, sociais e urbanísticos.

Com o objetivo de erradicar a exclusão socioespacial vivida por grande parte da população brasileira, o Estatuto da Cidade trouxe diversos instrumentos da política de regularização fundiária destinados a reverter esse quadro comum de informalidade, possibilitando dar efetividade ao direito à moradia. No que concerne aos instrumentos de regularização fundiária urbana, Friedrich (2007, p. 161) aduz:

Os instrumentos contemplados no Estatuto da Cidade oferecem meios pelos quais a função social da propriedade urbana e da cidade se concretizarão, pois não expulsam a população carente da cidade, a mantêm-na, dentro do possível, na área ocupada; visam a promover a urbanização de tais áreas e, assim, proporcionar melhores condições de vida e de higiene para os menos favorecidos; oferecem garantia na posse, pois a sentença que reconhece o direito de uso ou o usucapião tem caráter de direito real, podendo ser registrada no Registro de Imóveis para produzir efeitos contra terceiros, entre tantas outras vantagens que serão abordadas. Estes instrumentos têm um caráter eminentemente público, que visam a atender os interesses, majoritariamente, da população de baixa renda excluída do direito de participar do mercado formal da terra urbana e, por isso, obrigada a invadir terras públicas ou privadas de acordo com sua necessidade.

Há quem diga que esses instrumentos subdividem-se em dois grupos: os instrumentos viabilizadores e os propriamente ditos da regularização fundiária.

Por instrumentos viabilizadores da regularização fundiária entende-se que são *“aqueles que atuam tanto no sentido de disponibilizar áreas que serão objeto de regularização fundiária e recursos para tanto, quanto no intuito de facilitar o acesso à regularização fundiária pela população de baixa renda”*. (SCHEID, 2008, p. 156)

Nesse grupo encontram-se compreendidos: a desapropriação; as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS; o parcelamento e a edificação compulsórios; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; as operações urbanas consorciadas; a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; e a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária, todos elencados no art. 4º do Estatuto da Cidade.

No segundo grupo, instrumentos propriamente ditos da regularização fundiária, estão: a concessão de direito real de uso; a concessão de uso especial para fins de moradia; a usucapião especial urbana; direito de superfície; e a legitimação de posse, previstos no art. 4º do Estatuto da Cidade.

Como se pode perceber, nesse último grupo, verifica-se a presença de todos aqueles instrumentos capazes de assegurar a continuidade da posse daqueles que residem em assentamentos urbanos informais, propiciando o cumprimento da função social da propriedade urbana e resguardando o acesso ao direito à moradia.

A seguir, serão analisados os principais instrumentos desse último grupo, pois, mediante a utilização desses mecanismos, pretende-se atender o déficit habitacional e dar segurança na posse dos que ilegalmente estão morando em áreas privadas ou públicas.

3.1 Usucapião Especial Urbana

Não se pode negar a importância das diversas modalidades existentes de usucapião como mecanismo prático da regularização fundiária. Contudo, neste tópico, será abordada apenas a usucapião urbana, devido à atenção especial dada pelo legislador federal a esse instrumento jurídico enquanto dispositivo viabilizador da política urbana.

A usucapião especial urbana (pró-moradia ou *pro misero*) constitui inovação trazida pelo texto constitucional, estando amparada, em seu art. 183, pelos artigos 9º e 10º do Estatuto da Cidade, bem como pelo art. 1.240 do Código Civil.

A CRFB/88 inovou ao inaugurar um capítulo destinado, especificamente, à Política Urbana e, em seu bojo, previu essa modalidade de usucapião, *ipsis verbis*:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988).

O Estatuto da Cidade, acompanhando o preceito constitucional, prevê e disciplina a matéria, dispondo o seguinte:

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão. (BRASIL, 2001a).

A usucapião pró-moradia consiste em uma modalidade de aquisição da propriedade imóvel em razão do decurso de lapso temporal de cinco anos, ininterruptos e sem oposição.

Esse instrumento jurídico é destinado apenas a imóveis particulares, visto que, conforme previsto no art. 183, §3º, da Constituição de 1988, os bens públicos não são passíveis de usucapião. Esse instrumento jurídico apenas poderá recair sobre áreas localizadas dentro do perímetro urbano e que possuam tamanho igual ou inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados. Esse valor é estipulado no caso de usucapião especial urbana individual, podendo ser superior para fins de usucapião coletiva.

Ademais, é importante a presença de construção na área a ser usucapida, pois, segundo se infere da leitura dos artigos supratranscritos, é requisito a sua utilização para moradia do possuidor ou de sua família, não podendo ser proprietário de outro imóvel.

Com a usucapião *pro misero*, portanto, busca-se dar efetividade à função social da propriedade urbana e da cidade, punindo o proprietário que descurou de seu dever de dar finalidade social ao seu imóvel, e permitindo o reconhecimento do direito das famílias de baixa renda de adquirirem o domínio da área em que se encontram assentados.

3.2 Concessão do Direito Real de Uso (CDRU)

A concessão do direito real de uso possui previsão legal no art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, que teve sua redação alterada pela Lei nº 11.481/07, para que aproximasse o mencionado instituto às disposições contidas no Estatuto da Cidade. Prescreve o art. 7º do Decreto-Lei nº 271/67, *verbis*:

É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (BRASIL, 1967).

Embora possa ser usado pelo particular, trata-se de um instrumento comumente usado pela Administração Pública, através do qual se transfere ao particular o uso gratuito ou remunerado de um terreno público, dando um fim social à área cedida.

A concessão de direito real de uso contém natureza jurídica de direito real e pode ser transferida por ato *“inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência”*. (BRASIL, 1967).

Importante frisar que, uma vez constatado o desvio de finalidade ou descumprimento contratual por parte do concessionário ou de seus sucessores, deverá haver a reversão à Administração Pública do imóvel cedido.

Assim, a concessão de direito real de uso pode ser considerada como um mecanismo importante para a regularização fundiária urbana. Entretanto, tendo em vista que a concessão de direito real de uso não exige o preenchimento de requisitos para que seja outorgada, é considerada como ato discricionário do Poder Público, fato este que, de certa forma, impede o alcance ao direito à moradia dos ocupantes de baixa renda de terrenos públicos.

Dessa forma, foi necessário que o legislador instituisse outro instrumento capaz de atribuir segurança à posse daqueles ocupantes de terrenos públicos, dando efetividade ao direito à moradia.

3.3 Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

O Estatuto da Cidade, em sua redação original, apresentava uma seção que continha cinco artigos destinados a regulamentar a concessão de uso especial para fins de moradia. No entanto, o Presidente da República à época, por entender que a referida seção contrariava o interesse público, decidiu vetá-la.

Mas, poucos meses após a publicação da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) foi adotada a Medida Provisória nº 2.220/01, que passou a dispor sobre os requisitos necessários para a concessão de uso especial para fins de moradia de imóveis públicos situados em área urbana.

O art. 1º da Medida Provisória nº 2.220/01 enumera tais requisitos que deverão ser atendidos para que haja a outorga da concessão de uso especial para fins de moradia.

Para tanto, é necessário que se tenha possuído por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 30 de junho de 2001, imóvel público com metragem igual ou inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados. Essencial, ainda, que o possuidor utilize o imóvel como sua moradia ou de sua família, e não tenha outro imóvel como propriedade.

O art. 2º da referida Medida Provisória instituiu a concessão coletiva de uso especial para fins de moradia, que será outorgada quando se tratar de ocupação de imóveis públicos por população de baixa renda, cuja área contenha metragem superior a duzentos e cinquenta metros quadrados e não seja possível identificar as áreas ocupadas por cada possuidor. É indispensável, outrossim, que a população tenha possuído o terreno público por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até a data de 30 de junho de 2001.

Ao analisar as condições a serem preenchidas para a outorga da concessão de uso especial para fins de moradia, percebe-se que essa se assemelha profundamente com o instituto da usucapião especial urbana. No entanto, diferem no ponto em que aquela se destina a imóveis públicos e possui termo final para sua aquisição, ao passo que a usucapião especial urbana reserva-se a imóveis particulares e não possui data final para preenchimento de seus requisitos.

Uma vez que, atendidas as condições impostas pelo art. 1º da Medida Provisória nº 2.220/01, não pode a Administração Pública negar ao possuidor a outorga da concessão de uso especial para fins de moradia. Isso porque, diferentemente da concessão de direito real de uso, a

concessão de uso especial para fins de moradia possui natureza jurídica de ato administrativo vinculado.

Entretanto, existem determinadas hipóteses que autorizam o Poder Público a negar a outorga da concessão, frisa-se, no imóvel público ocupado. Contudo, deverá ser assegurado o exercício do direito à concessão especial de uso para fins de moradia em outro terreno público. Essas hipóteses encontram-se elencadas no art. 4º e 5º da Medida Provisória nº 2.220/01, que garante a transferência do direito à concessão, quando a ocupação: a) oferecer risco à integridade física dos ocupantes; b) se der em área pública de uso comum do povo; c) se der em local destinado a projeto de urbanização; d) de imóvel de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; e) terreno destinado à construção de represas e obras congêneres; f) localizada em via de comunicação.

O reconhecimento do direito à concessão de uso ocorrerá pela via administrativa e, se porventura for negada, deverá o possuidor lançar mão de medidas judiciais, a fim de obter um provimento jurisdicional que reconheça o seu direito à concessão. Obtido o título de concessão, seja por via administrativa ou judicial, é fundamental que se proceda ao seu registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis, fato este que ensejará segurança jurídica à posse.

Por fim, destaca-se que, acaso seja dada ao imóvel destinação diversa da moradia ou o concessionário adquira a propriedade de outro imóvel, a concessão outorgada pelo Poder Público será extinta.

4 CONCLUSÃO

O processo de urbanização desigual e desmedido associado à ausência de normas efetivas tendentes a regular o desenvolvimento ordenado e sustentável das cidades resultou em acentuados desequilíbrios sociais e severos danos ambientais. Destaca-se, ainda, que a falta de políticas habitacionais consistentes ao longo dos últimos anos, refletiu na ausência de opções adequadas de habitação para a maioria da população urbana, gerando a proliferação de formas de uso e ocupação ilegal do solo urbano e de assentamentos ilegais.

Contudo, embora tenha ocorrido grande avanço do ordenamento jurídico no que concerne ao Direito Urbanístico, o país ainda carece de uma sistematização coerente de suas normas destinadas à regulamentação do urbanismo e à regularização fundiária dos assentamentos informais urbanos.

A fim de se evitar o crescimento ilegal dos municípios, é de suma importância que ocorra uma fiscalização incisiva do Poder Público Municipal quanto aos parcelamentos do solo, evitando que empreendedores inescrupulosos se beneficiem em detrimento da população sujeita ao acesso de uma moradia indigna.

Diante desse cenário de ilegalidades, o Estatuto da Cidade trouxe instrumentos destinados a reverter a irregularidade/clandestinidade, visando à inclusão social de grande parte da população, que são: a usucapião urbana, concessão especial de uso para fins de moradia e a concessão de direito real de uso.

Entretanto, a aplicação prática desse instrumental procedimental, por meio de ações de usucapião, pedidos de concessão de direito real de uso e concessão específica para fins de moradia, que são mecanismos vocacionados para que seja realizada a regularização fundiária, não se mostra eficiente e ágil, apresentando entraves burocráticos e processuais que dificultam a obtenção de soluções.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; SALIBA, Aziz Tuffi (organizadores). *Direitos fundamentais e a função do Estado nos planos interno internacional*. Coleção Direitos Fundamentais Individuais e Coletivos. Belo Horizonte: Arraes Editores Universidade de Itaúna, v. 2, 2010.

_____. *Direitos fundamentais e sua proteção nos planos interno e internacional*. Coleção Direitos Fundamentais Individuais e Coletivos. Belo Horizonte: Arraes Editores Universidade de Itaúna, v. 1, 2010.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito Processual Coletivo brasileiro*, São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. *O Poder Judiciário Brasileiro Como Instituição De Transformação Positiva Da Realidade Social*. Disponível em: http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/18475/O_Poder_Judici%C3%83%C2%A1rio_Brasileiro_Como_Institui%C3%83%C2%A7%C3%83%C2%A3o.pdf?sequence=2. Acesso em: 21 fev. 2012.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Da invisibilidade à Regularização Fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre – Século XX*. 2000. 233f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3135/000287935.pdf?sequence=1>. Acesso em: 27 out. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 out. 2012.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm. Acesso em: 09 nov. 2012.

BRASIL. *Lei n. 6.766, de 19 dez. 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm. Acesso em: 06 out. 2012.

BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 jul. 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 06 out. 2012.

BRASIL. *Lei n. 11.977, de 07 jul. 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 27 out. 2012.

BRASIL. *Medida Provisória nº 2220, de 04 set. 2001*. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 13 nov. 2012.

BURNS, Edward McNall; LERNER, Robert E.; MEACHAM, Standish. *História da civilização ocidental: do homem das cavernas às naves espaciais*. 32. ed. Tradução Donaldson M. Garshagen. São Paulo: Globo, 1990. 2 v.

COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FERNANDES, Edésio. *Direito e urbanização no Brasil*. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiar/Direito_Urbanizacao_Brasil.pdf. Acesso em: 13/10/2012.

_____. A Produção socioeconômica, política e jurídica da informalidade urbana. In: INSTITUTO PÓLIS. *Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar*. [S.l.], 2002. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/949/949.pdf>. Acesso em: 05 set. 2012.

_____. Do código civil ao estatuto da cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Evolução do Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Puc Minas Virtual, 2006a.

_____. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006b.

FRIEDRICH, Denise Bittencourt. *Inclusão Social: um desafio para as políticas públicas de regularização fundiária*. 174f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2007. Disponível em: http://www.unisc.br/portal/images/stories/mestrado/direito/dissertacoes/2007/denise_friedreich.pdf. Acesso em: 26 out. 2012.

GUIMARÃES, Pedro Paulino. *Configuração urbana: evolução, avaliação, planejamento e urbanização*. São Paulo: ProLivros, 2004.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. *Das necessidades humanas aos direitos: ensaio de sociologia e filosofia do direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa e DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re) pensando a pesquisa jurídica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MUKAI, Toshio. *Direito urbano e ambiental*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

MUKAI, Sylvio Toshiro. *Regularização fundiária sustentável urbana e seus instrumentos*. 162f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

REIS FILHO, Nestor Goulart. *Contribuição ao Estudo da Evolução Urbana do Brasil (1500/1720)*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1968.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.