



GOVERNANÇA URBANA NA PERSPECTIVA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Sérgio Alexandre de Moraes Braga Junior¹

Danuta Miranda da Silveira Alves²

RESUMO

O artigo consiste em refletir sobre a governança urbana, como um dos atributos do Direito à Cidade, na perspectiva da regularização fundiária. O método científico dedutivo, usando pesquisa bibliográfica e análise das leis e jurisprudências sobre o tema. É sabido que as políticas públicas brasileiras pouco ou nada se interessam por pessoas de baixa renda. Conclui-se que a Lei nº 13.465/2017 não só garante a efetivação das competências constitucionais, mas, além disso, atribui ao município o papel de protagonista na definição e implementação das políticas urbanas, em especial a regularização fundiária urbana, concomitantemente com o plano diretor e plano plurianual.

Palavras-chave: Governança urbana. Direito à cidade. Regularização fundiária urbana. Plano Plurianual.

¹ Pós Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Professor Associado III da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8429436981406857>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8716-7468>. E-mail: s.alexandre.prof@gmail.com

² Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Especialista em Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental pela Universidade de Brasília. Tábua Interina do Ofício Único de Senador Elói de Souza - RN (2017). E-mail: danuta_miranda@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 inseriu, em seu Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), um capítulo exclusivo dedicado à política urbana, no qual reconhece a função social da cidade (artigo 182, *caput*) e condiciona o exercício da propriedade à esta (artigo 182, §2º). Assegurando, dessa forma, no âmbito dos direitos e garantias fundamentais (artigo 5º, XXIII), a esta função apta a perpassar todo o ordenamento jurídico pátrio.

Esse reconhecimento foi resultado do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), criado em 1985 pelos movimentos sociais. Esses, desde a década de 1960, reuniram diversos atores ligados aos segmentos progressistas da sociedade brasileira, em prol de reformas estruturais na questão fundiária.

Por pressão dos movimentos populares urbanos, no Brasil, o direito à moradia foi introduzido no rol do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000. Nesse sentido, passou a compor o chamado mínimo existencial, ou piso vital mínimo, alcançando a categoria de direito social fundamental e qualificado: direito à moradia digna ou adequada.

A regulamentação do capítulo constitucional sobre política urbana pela Lei Federal nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, ampliou a abrangência do direito à cidade (artigo 2º, I e II). Outrossim, estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana, e trouxe os instrumentos jurídicos necessários para concretizar os direitos e princípios insertos no texto constitucional, o que representou um grande avanço na ordem jurídico urbanística do país. Nesse diapasão, abriu espaço para que a regularização fundiária de interesse social pudesse finalmente se colocar como uma política pública relevante.

Além de figurar entre as diretrizes gerais (artigo 2º, XIV), a regularização fundiária também foi elencada no rol dos instrumentos jurídicos e políticos da política urbana (artigo 4º, V, q). Em seguida, a Medida Provisória nº 2.220/2001 reintroduziu a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), destinada a promover a regularização fundiária em imóveis públicos.

Com a criação, em 2003, do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, e a realização da primeira Conferência Nacional das Cidades, iniciou-se um processo de democratização da gestão das políticas nacionais urbanas. Dessa forma, pela primeira vez, vários atores foram legitimados para representar a sociedade civil e passaram a integrar um espaço institucional, com o objetivo de elaborar e executar políticas urbanas.

Em dezembro de 2004, o Conselho das Cidades aprovou a Política Nacional de Habitação, e, por meio do Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social (SNHIS), destinou recursos para ações de desenvolvimento do setor habitacional. Dentre essas ações, a urbanização, a regularização e a integração de assentamentos precários ocupados por famílias de baixa renda.

No ano de 2009, o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa, Minha Vida, com a finalidade de criar incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos. A Medida Provisória nº 459, aprovada pelo Congresso Nacional como Lei Federal nº 11.977/2009, conhecida como Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, destinou, então, um capítulo exclusivo para a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas no Brasil.

Pela primeira vez, a regularização fundiária de interesse social foi devidamente destacada e definida em uma Lei Federal. Criou-se, assim, importantes instrumentos para sua efetivação, especialmente quando configurado o interesse social. Além disso, reconheceu as múltiplas dimensões envolvidas nos processos de regularização fundiária nas dimensões jurídica, urbanística, ambiental e social.

As ações do Governo Federal, somadas ao grande avanço legislativo, levaram à inclusão da regularização fundiária urbana na agenda política de Estados e municípios. Desde então, diversos municípios passaram a ajustar suas políticas e normas locais à sistemática disposta na Lei nº 11.977/2009.

Em meados de 2016, após a mudança na cena política nacional ocorrida, o novo governo, adotou a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Isso, sob a justificativa de desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática dos tempos atuais como fator impeditivo à concretização do direito social à moradia.

Com o advento da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe adequadamente sobre a regularização fundiária rural e urbana e outros institutos jurídicos (liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e mecanismos eficientes para a alienação de imóveis da União), deixando de um mero capítulo na Lei Minha Casa Minha Vida e tendo o devido protagonismo. Recentemente, a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, institui o Programa Casa Verde e Amarela, e altera diversos artigos da Lei nº 13.465/2017.

Por sua vez, a Lei nº 13.465/2017 foi duramente criticada por diversas entidades da sociedade civil. Ademais, é objeto de algumas ações de reconhecimento de

inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal, entre elas a Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Procuradoria Geral da República, ADI nº 5771/2017 e a proposta pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, ADI nº 5883/2018, todas ainda em processo de tramitação.

No Estado do Rio Grande do Norte, o governo instituiu, por meio do Decreto nº 29.267, de 30 de outubro de 2019, os procedimentos administrativos da regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S), incluindo todos os seus municípios.

Desta feita, pretende-se realizar um estudo, sob o prisma constitucional e urbanístico, com a intenção de demonstrar que a governança urbana por meio da regularização fundiária urbana de interesse social é um instrumento eficaz de proteção de diversos direitos fundamentais. Assim, desenvolvendo a problemática da moradia digna, com a finalidade de promover a inserção social dos beneficiários, aliado à concordância ao plano plurianual.

2 GOVERNANÇA URBANA NA PERSPECTIVA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Inicialmente, insta salientar que o surgimento do conceito governança é quando o governo local atua revolvendo cada vez mais problemas amplo e complexo. Nesse sentido, A governança é conceituada como um desafio quadripartite. Isto é: organizador, facilitador, fiscalizador e regulador, no qual, deve fomentar e interagir com os demais agentes sociais para que, de forma democrática e participativa, se construam planos de gestão e acordos setoriais de relevância notável em prol da coletividade e do meio ambiente, conforme Zanta (2014, p. 78).

A distinção de governança para governo, refere-se à relação entre civis, a sociedade e o Estado, entre governantes de governo e governados que irão debater acerca de ideias sustentáveis e futuras. Sob esse prisma é que a participação do cidadão deve ser atuante de fato. A governança urbana é uma relação com as novas práticas de coordenação de atividades por intermédio de redes, parcerias e fóruns deliberativos os quais cresceram nas ruínas da representação corporativista mais centralizada e hierárquica.

A iniciativa de governos locais em criação de conselhos municipais deliberativos, orçamentos participativos e as metas do milênio da ONU 2030 (os objetivos de desenvolvimento sustentável), representam tentativas de romper com administração tradicional e promover a igualdade e a democracia. Além disso, garantir à população em geral o acesso aos

recursos financeiros e informacionais, aos serviços públicos e às arenas de tomada de decisão política, consoante Frey (2014, p. 8).

Atualmente, sob essa ótica das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, destaca-se o seguinte objetivo: “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis e garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível e aos serviços básicos e urbanizar as favelas” (meta 11.1), garantindo, assim, o acesso à moradia adequada e digna.

Em dezembro de 2018, o Presidente do Conselho Nacional de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, ratificou a importância de incluir no planejamento do Poder Judiciário para 2020, as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030 das Nações Unidas. No dia 19 de agosto de 2019, Conselho Nacional de Justiça publica o Provimento nº 85 sobre o cumprimento da Agenda 2030 da ONU.

Ademais, insta destacar a importância avassaladora das redes sociais como parceiras de governos na governança urbana. Essa ascensão está vindo para combater as redes tradicionais seletivas dos grupos sociais dominantes e, atualmente, já tem discussões do plano plurianual no âmbito virtual.

O direito fundamental social à moradia é reconhecido em inúmeros tratados e instrumentos internacionais, como reflexo do direito à cidade, todavia, percebe-se a incapacidade de concretizá-lo com eficácia. Na ânsia de concretizar esse direito deve-se utilizar de instrumentos de governança urbana, como a regularização fundiária e o orçamento participativo.

Nesse contexto, a regularização fundiária urbana surge como um instrumento fundamental para a garantia do direito social à moradia, coadunando com a função socioambiental da propriedade. Desse modo, o processo de implantação da regularização fundiária abarca conhecimentos interdisciplinares.

Os atores públicos (entes federados: União, Estados, Municípios e Distrito Federal e Ministério Público, Defensoria Pública ou Serviço de Assistência Jurídica dos Municípios, Registro de Imóveis, Poder Judiciário e os ocupantes das respectivas áreas) envolvidos na governança da regularização fundiária não podem mais se furtar a serem gestores estratégicos da sociedade. Assim, no afã de priorizar a busca pela efetivação dos direitos humanos, em especial dos direitos sociais, em aplicar o princípio da isonomia por meio do objetivo democrático, a redução das desigualdades sociais e regionais. Dessa forma, coadunando que a cidade é o local central da vida contemporânea.

O papel desempenhado pelo Município é de fundamental importância. Cabe a esse ordenar o uso do solo, sendo de fato o principal ator na regularização fundiária, aprovando os projetos de interesse coletivo no que concerne, inclusive, ao tema abordado, mesmo que elaborado por outras instituições. Nesse contexto, a parceria e a união com os outros órgãos e instituições envolvidas são fundamentais e indispensáveis. A incompatibilidade jurídica da posse impossibilita investimentos em políticas públicas, incluindo saneamento, infraestrutura urbana e melhoria da qualidade de vida, dessa forma, fica inviável o financiamento público.

A função do registrador imobiliário se dará em dois aspectos: garantidor da segurança jurídica e profissional do direito que irá auxiliar o cidadão mostrando-lhe o caminho o qual deve ser seguido para efetivar seu direito. Além disso, trazer todo o auxílio jurídico possível quanto a área, suas extensões, confrontações e demais informações, nos conformes da lei. Ainda, cabe dizer que é a atividade registral a qual confere a conversão da titulação da posse em propriedade, aos contemplados pela regularização fundiária de interesse social.

Diante da complexidade e da diversidade do uso e da ocupação do solo urbano brasileiro – que iniciou no processo das formações das cidades –, tendo por características a concentração da propriedade de terra, alto custo da terra urbanizada e desordenada dispersão territorial das cidades, com a consequente exclusão social trouxeram vários problemas para a urbanização brasileira. Dentre esses: falta de saneamento básico, falta de infraestrutura mínima (transporte público, assistência de saúde básica, entre outras políticas públicas), entre outros problemas.

Historicamente, a legislação brasileira, no tocante ao uso e ocupação do solo, privilegia empreendimentos imobiliários individuais com maior valor agregado, em detrimento das unidades habitacionais populares, no intuito de consentir os interesses imobiliários econômicos. Surgindo, assim, a periferização e a favelização como resultado da expansão desordenada das cidades aliada com a especulação imobiliária. Isso, aliado à rápida urbanização no país, o que ocasionou vários problemas sociais, como: crise habitacional, segregação espacial e social, violência urbana e degradação ao meio ambiente, conforme Leite (2019, p. 23).

Maricato (1995, p. 29) ensina que “a evolução dos acontecimentos mostrou que, ao lado do intenso crescimento econômico, o processo de urbanização com crescimento da desigualdade resultou numa inédita e gigantesca concentração espacial da pobreza”. Essa situação conduz à falta de alternativas de moradias dignas e legais, reguladas pela legislação urbanística e inseridas na cidade oficial.

Nesse sentido, a falta de segurança na posse das casas, edifícios e terrenos nas favelas e loteamentos irregulares está ligada a uma larga cadeia de efeitos que reproduzem e agravam as condições de vulnerabilidade e pobreza dessas populações.

Ademais, a ausência do registro de uma ocupação decorre do não reconhecimento legal de um assentamento, e impede a utilização de um endereço oficial e nega o direito de seus moradores à cidadania. Por conseguinte, a uma série de consequências, como a discriminação no acesso ao mercado formal de trabalho, a serviços públicos diversos, às oportunidades de desenvolvimento existentes nas cidades, bloqueio às linhas de financiamento, entre outros.

A regularização fundiária surgiu como forma de assegurar a posse da terra e a permanência dos moradores de assentamentos informais no local. Durante o período da redemocratização do país, a necessidade de enfrentamento à questão da informalidade levou à construção de uma agenda urbana nacional baseada em um modelo mais incluyente e democrático de cidade. Esse modelo, privilegia a integração dos assentamentos precários à cidade, o direito social à moradia digna, o direito à cidade, a função social da cidade e da propriedade, a gestão democrática e a autonomia municipal.

Insta salientar que o marco legal da regularização fundiária urbana foi a Lei nº. 11.977/09, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. A Medida Provisória nº. 759/2016, posteriormente convertida em Lei Federal nº 13.465/2017, havendo sensível modificação do seu regime jurídico.

Nessa perspectiva, A denominada Lei da Reurb apresenta inovações legislativas, criando não só instrumentos de regularização fundiária propriamente ditos como também institutos civis, tais como: regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) e a de interesse específico (Reurb- E); legitimação fundiária (para além da já existente legitimação de posse); arrecadação de imóvel abandonado; direito real de laje e as novas figuras condominiais do condomínio de lotes e do condomínio urbano simples.

A regularização fundiária como diretriz geral no ordenamento territorial urbano está prevista no artigo 2º do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e como instrumento da política urbana. Dessa forma, tem como público alvo a população de baixa renda (artigo 4º, V, q do Estatuto da Cidade).

As classificações da regularização fundiária são a regularização fundiária rural da regularização fundiária urbana. No que concerne a regularização urbana, há a de interesse social (Reurb-S) e a de interesse específico (Reurb-E); a segunda, distinguindo a regularização fundiária de área pública da regularização fundiária de área particular.

A definição legal da regularização fundiária urbana está prevista no artigo 9º, caput, da Lei nº. 13.465/2017. Dessa forma, são “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”. Assim, a definição legal da regularização fundiária atende aos objetivos da política de desenvolvimento urbanos preconizados no artigo 182 da Constituição Federal de 1988.

Consubstanciado com os princípios legais da regularização fundiária os entes federativos competentes devem observar os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial no espaço urbano e na aplicação de suas políticas públicas, no intuito de ocupar o solo urbano, de maneira eficiente e funcional.

E, conforme classifica e distingue a própria, há duas principais modalidades de regularização fundiária urbana, distintas pelo critério econômico-social do núcleo urbano informal: a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) e a regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E).

A Reurb-S é regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal, consoante com artigo 13, I, da Lei nº 13.465/2017. É o critério econômico-social, ao qual se deve agregar o formal reconhecimento pelo ente federado.

Conforme pontua Amadei (2017, p. 16), a flexibilização de exigências, redução de custos, aplicação específica de instrumentos de regularização, enfim, diversos benefícios urbanísticos, ambientais, administrativos, registrários, econômicos e instrumentais.

Insta salientar que ocorreu uma evolução legislativa, no tocante aos critérios específicos para o enquadramento como regularização fundiária de interesse social eram mais fechados, conforme o artigo 47, VII da Lei nº 11.977/2009. Com o advento da Lei nº 13.465/2017, é suficiente a satisfação do requisito material da ocupação predominantemente por população de baixa renda aliado ao requisito formal da declaração em ato do Poder Executivo Municipal.

A regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E) é noção residual, ou seja, toda aquela que não se qualifica como de interesse social (Reurb-S), (art. 13, II, da Lei nº 13.465/2017). Assim já era ao tempo da Lei nº 11.977/2009 (art. 47, VIII).

A razão dessa distinção entre Reurb-S e Reurb-E, de acordo com Amadei (2017, p. 17):

[...] há apenas para aquela (Reurb-S), e não para esta (Reurb-E), ante a distinção do suporte fático de feição econômico-social da hipótese de cada modalidade: uma (Reurb-S), no pressuposto de regularização de núcleo urbano informado de população predominantemente de baixa renda; a outra (Reurb-E), não, ou seja, para qualquer outro tipo de regularização fundiária urbana.

Dessa forma, a regularização fundiária de interesse específico acende a possibilidade para os núcleos urbanos informais em geral.

Por fim, com a definição da regularização fundiária como diretriz da política nacional de desenvolvimento urbano no Estatuto da Cidade, em 2001, é delineada a eficácia plena do princípio da função socioambiental da propriedade. Isso, no que diz respeito às áreas ocupadas informalmente por famílias de baixa renda no âmbito urbano. É a supremacia da posse sobre a propriedade que se consolida como imperativo de ordem pública, implicando no reconhecimento do direito fundamental à moradia aos brasileiros que ocuparam áreas públicas e têm nela a sua única moradia.

3 COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS NA GOVERNANÇA URBANA

A Constituição Federal de 1988 fixa a repartição de competências entre os diversos entes federativos. Dessa forma, cada um exerce determinadas atribuições dentro do Estado nos limites fixados no texto constitucional.

O princípio que norteia essa diferenciação é o da predominância do interesse, no qual à União cabem as matérias de interesse geral, aos Estados-membros as de interesse regional, e aos Municípios as de interesse local. Esse sistema estabelece poderes reservados ou enumerados à União, conforme os artigos 21 e 22 da Constituição Federal de 1988, poderes remanescentes aos Estados (artigo 25, §1º), e poderes indicativos para os Municípios, segundo art. 30 da mesma legislação. Forma-se, desse modo, uma estrutura verticalizada, mas não hierarquizada.

Assim, a União dispõe de competências materiais exclusivas e comuns com os Estados, Distrito Federal e Municípios, e competências legislativas privativas e concorrentes com os Estados e o Distrito Federal, respectivamente, arts. 21, 23, 22 e 24 do texto constitucional. Salienta-se, ainda, que no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limita-se à edição de normas gerais, a qual não exclui a competência suplementar dos Estados, consoante os parágrafos 1º e 2º do art. 24, nessa ordem.

Quanto aos Municípios, estes dispõem de competência legislativa própria sobre assuntos de interesse local (artigo 30, I), podendo, ainda, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (artigo 30, II). Ademais, possuem competência material para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII), entre outras.

A esse respeito, Libório (2004) ressalta que o Município possui competência para agir e/ou legislar em todos os assuntos próprios do Município. Além disso, “a organização da cidade e a normatização desta organização é de sua competência exclusiva” (LIBÓRIO, 2004, p. 40). Essas atribuições, no entanto, não retiram responsabilidades e competências da União e dos Estados, mas conformam seus limites.

A regularização fundiária urbana, portanto, como matéria de direito urbanístico, situa-se na esfera da competência legislativa concorrente (artigo 24, I, da Constituição Federal de 1988). Incumbindo-se à União o estabelecimento de normas gerais. Os Municípios, por sua vez, são os que detêm a competência legislativa e material sobre as políticas urbanas.

A Constituição Federal de 1988 conferiu ampla autonomia aos municípios, no âmbito político, administrativo, legislativo e financeiro. Esses, por força do artigo 182, caput, do texto constitucional, são os responsáveis pela execução da política de desenvolvimento urbano em seus respectivos territórios, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, no caso, o Estatuto da Cidade, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Para Bucci (1997, p. 133), as “políticas públicas, isto é, a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, são um problema de direito público”.

À luz do Estatuto da Cidade, o plano diretor serve também como “parâmetro para o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, e o orçamento anual. Assim, toda utilização de recurso municipal deverá ser norteada pelos preceitos do plano diretor da cidade, o que já delimita o âmbito de ação das políticas públicas” (BRAGA JUNIOR, 2020, p. 243).

Assim, o plano plurianual deve observar as necessidades habitacionais que são o déficit habitacional quantitativo e qualitativo ou inadequação de domicílios. No tocante ao déficit habitacional quantitativo existe a demanda da construção de novas unidades habitacionais. No âmbito déficit habitacional qualitativo existe a necessidade de melhorias na habitação do que a substituição ou premência da construção de uma nova moradia.

Geralmente, o plano plurianual do município prevê a promoção da regularização fundiária; capacitação de usuários e beneficiários dos programas habitacionais de interesse social; promover cursos seminários e congressos de capacitação na área de habitação de interesse social, saneamento básico e projetos estruturantes para servidores públicos; revisar o plano de habitação de interesse social e elaborar o plano de regularização fundiária e produzir o material informativo para dar publicidade e conhecimento à população; elaborar o plano municipal de regularização fundiária e criar um banco de imóveis e terrenos vazios ou subutilizados para fins de habitação de interesse social, dentre outras demandas.

A efetivação da regularização fundiária implica em três diretrizes: (i) urbanística, com o investimento para melhoria das condições de vida da população; (ii) jurídica, com instrumento que possibilite a aquisição da propriedade em áreas privadas e o reconhecimento da posse em áreas públicas; e (iii) registral, com lançamento nas matrículas imobiliárias da aquisição de tais direitos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relevância do tema da regularização fundiária em áreas urbanas surge da necessidade de enfrentamento à grave situação de irregularidade urbana existente no Brasil. Essa causada pela falta de sintonia entre o social e o econômico, que leva a um processo excludente de urbanização nas cidades brasileiras, com reflexos no território. Dessa forma, trata-se de um conteúdo desafiador, dotado de ampla importância por ser será bastante útil para enriquecer o acervo de pesquisas acadêmicas no campo do jurídico.

As políticas de regularização fundiária demandam iniciativas urbanísticas e habitacionais e a respectiva concretização, não é realizada de forma satisfatória, face a políticas públicas inapropriadas ou ausentes, que terminaram por multiplicar as irregularidades. Isso, ora pela inadequada atividade legislador, ora pelo descumprimento do poder-dever de polícia, caracterizado pela falta de fiscalização.

Dessa forma, a falta do registro de uma ocupação decorre do não reconhecimento legal de um assentamento. Nesse sentido, impede a utilização de um endereço oficial, e nega o direito de seus moradores à cidadania. Assim, leva a uma série de consequências, como a discriminação no acesso ao mercado formal de trabalho, a serviços públicos diversos, às oportunidades de desenvolvimento existentes nas cidades, bloqueio às linhas de financiamento, entre outros.

A regularização fundiária surgiu como forma de assegurar a posse da terra e a permanência dos moradores de assentamentos informais no local. Durante o período da redemocratização do país, a necessidade de enfrentamento à questão da informalidade levou à construção de uma agenda urbana nacional baseada em um modelo mais incluyente e democrático de cidade. Esse modelo privilegia a integração dos assentamentos precários à cidade, o direito social à moradia digna, o direito à cidade, a função social da cidade e da propriedade, a gestão democrática e a autonomia municipal.

Pode-se avançar na questão habitacional, no âmbito do plano plurianual nas seguintes ações: aprofundar estatística sobre o real déficit habitacional; articular política urbana fundiária e habitacional; fazer levantamentos e cadastros imobiliários municipais; “banco de terras”, fazendo o controle do estoque os imóveis disponíveis para a população e fortalecer os espaços de participação social.

REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente Amadeu. Sistematização e teoria da regularização fundiária. *In*: AMADEI, Vicente de Abreu; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. **Primeiras impressões sobre a Lei n. 13465/2017**. São Paulo: ARISP, 2017.

BRAGA JUNIOR, Sergio Alexandre de Moraes. **Planejamento urbano e desenvolvimento territorial**. BRAGA JUNIOR; Sérgio Alexandre; BEZERRA, Josué Alencar; SILVA, Carlos Sérgio Gurgel; SOUSA, Maria Losângela Martins de. (Org.). Mossoró: Edições UERN, 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acesso em: 01 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 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. Presidência da República Casa Civil - Subchefia para assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.html. Acesso em: 01 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 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. Presidência da República Casa Civil - Subchefia para assuntos Jurídicos. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.html. Acesso em: 01 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 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, e institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Presidência da República Casa Civil - Subchefia para assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.html. Acesso em: 01 set. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Presidência da República Casa Civil - Subchefia para assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Mpv/459.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.** 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, e dá outras providências. Presidência da República Casa Civil - Subchefia para assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 01 set. 2021.

BRASIL. **Exposição de Motivos à Medida Provisória nº 759/2016.** EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPR, de 21 de dezembro de 2016. Presidência da República Casa Civil - Subchefia para assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em: 01 set. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Regularização Fundiária Urbana no Brasil.**

Ministério das Cidades. Brasília, 2009. 204 p. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/172/titulo/regularizacao--fundiar-urbana--no-brasil-> > Acesso em: 03 jun. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009.** Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos. Brasília, 2012. 40 p. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/250/titulo/regularizacao-fundiar-urbana>. Acesso em: 01 set. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo.** *In:* Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 85, de 19 de janeiro de 2019.**

Disponível em:

https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento_85_19082019_22082019182902.pdf.

Acesso em: 27 jan 2021.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico.** Barueri, SP: Manole, 2004.

FREY, Klaus. **Governança Urbana e Redes Sociais.** *In:* Encontro Nacional da ANPAD,

2003, Atibaia. XXVII ENANPAD. Rio de Janeiro: ANPAD, 2003. v. 1. Disponível em:

<http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2003/GPG/2003_GPG2072.pdf>. Acesso em: 01 set. 2021.

LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira. **Regularização Fundiária Urbana: desafios e**

perspectivas para a aplicação da lei 13.465/2017. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira;

MENCIO, Mencionio. 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo: Hucitec, 1995.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto Estadual nº. 29.267, de 4 de setembro de 2001.**

Disponível em:

<http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20191031&id_doc=663939> Acesso em: 16 de set. de 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direito fundamental à moradia na constituição. *In: Revista eletrônica sobre a reforma do Estado*. Salvador, nº 20, dez./fev. 2009/2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/ingo-wolfgang-sarlet/o-direito-fundamental-a-moradia-na-constituicao-algumas-anotacoes-a-respeito-de-seu-contexto-conteudo-e-possivel-eficacia>>. Acesso em 31 jan. 2021, pp. 21-22.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI/5883. **Ação Direta de Inconstitucionalidade Lei nº 13.465/2017.** Petição Inicial no Processo nº 0064966-53.2018.1.00.0000-DF, Relator: Min. Luiz Fux. Requerente: Diretoria Nacional do Instituto de Arquitetos do Brasil. 2018.

Disponível em

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=713437471&prcID=5342200#>. Acesso em: 01 set. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI/5883. **Ação Direta de Inconstitucionalidade Lei nº 13.465/2017.** Informações da Advocacia-Geral da União no Processo nº 00688.000035/2018- 02, Relator: Min. Luiz Fux. Requerente: Diretoria Nacional do Instituto de Arquitetos do Brasil. 2018. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=725187516&prcID=5342200#>. Acesso em: 01 set. 2021.

ZANTA, Viviana Maria. **Gestão de resíduos sólidos nas capitais brasileiras: um olhar sob a ótica da governança e sustentabilidade.** Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/14818-1442-5-30.pdf>. Acesso em: 01 set. 2021

**URBAN GOVERNANCE FROM THE PERSPECTIVE OF LAND OWNERSHIP
ABSTRACT**

ABSTRACT

The article consists of reflecting on urban governance from the perspective of land tenure regularization. The deductive scientific method, as well as bibliographical research and the analysis of laws and jurisprudence on the subject. It is known that Brazilian public policies are not interested in low-income people. It can be concluded that Law n°. 13,465/2017 not only guarantees the realization of constitutional powers, but, in addition, it assigns the municipality the leading role in the definition and implementation of urban policies, in particular urban land regularization, concurrently with the plan director and multi-year plan.

Keywords: Urban governance. Urban land regularization. Multiannual Plan.