



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Maio de 2011  
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

O PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES EM PROJETOS DE  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL - CONFORME A LEI Nº 11.977/2009.

**Safira Celeste Perez De La Sala Gonzalez** (IPT-USP) - safiradelasala@gmail.com

*Bacharel em Direito. Mestranda em Habitação pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas da Universidade de São Paulo.*

# **O Princípio da Gestão Democrática das Cidades em Projetos de Regularização Fundiária de Interesse Social**

**Conforme a Lei nº 11.977/2009**

## ***1. Introdução***

Para se tratar do princípio da gestão democrática das cidades em projetos de regularização fundiária, devemos ter claro desde o início que o assunto envolve diversas esferas do saber humano, e que aqui nos ateremos ao aspecto jurídico.

A Gestão Democrática da Cidade se baseia, dentre outros, nos fundamentos constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e da cidadania (art. 1º, II, da CF), conforme fixada na Lei 10.257/2001, e tem por objetivo permitir dar efetividade à tutela da cidade através da participação direta de brasileiros e estrangeiros residentes em nosso País, o que será feito não só no âmbito institucional como através de projetos de iniciativa popular (art. 43, I e IV) (FIORILLO, 2008).

No que tange aos aspectos jurídicos, cabe compreendermos, também, que o assunto apresenta enfoques de variados ramos do saber jurídico. Isto porque a previsão geral do princípio da gestão democrática, como explicitado acima, é constitucional e regulamentada pelo Estatuto da Cidade, ou seja, ramos do Direito Público. Por sua vez, o direito à moradia digna também apresenta o enfoque privado, na medida em que a Lei nº 11.977/2009, que será adiante tratada, traz a regularização de domínio.

É perceptível, portanto, a evolução do Direito no século XXI. Na esfera pública este tem envolvido diretamente a população, em uma tentativa de efetivar o disposto no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, que prevê que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. O Direito Privado, por sua vez, adota uma roupagem muito mais social, considerando o direito coletivo na disciplina da atividade privada, de modo a reestruturar o nosso sistema econômico, onde se pode fazer uso tanto dos instrumentos da iniciativa econômico-privada, como de iniciativa pública, para se obter o bem-estar geral.

Assim, primeiro trataremos das previsões legais mais genéricas, até atingirmos a mais específica, pincelando noções também de direito privado, sem a intenção de esgotar o assunto tema do presente artigo, ainda bastante novo e pouco estudado.

## **2. O Princípio da Gestão Democrática da Cidade na Constituição Federal de 1988: A Constituição Urbanística<sup>1</sup>**

A idéia de Constituição urbanística e dirigente foi trazida pelo jurista Luigi Bonizzato, que explica o porquê desta denominação: “dirigir significa guiar, orientar, dar rumo ou, até mesmo, direcionar, limitar, controlar. Na perspectiva de um garantismo ansiosamente buscado pelos grupos e esquemas sociais, o acúmulo de normas de diferentes naturezas na Constituição faz com que se limite, paralelamente, a atividade legislativa e executiva, pois todos devem incondicional respeito ao previsto na lei máxima do país. A Constituição dirigente, assim, mostra o caminho para o futuro, indicando os lindes ampliados de sua aplicação. Ampliados, necessariamente, para que não se depare a sociedade com um engessamento hermenêutico lesivo à longevidade da Constituição, o que se aplica, em proporcional medida, a qualquer lei infraconstitucional” (BONIZZATO, 2010).

Desta maneira, sabe-se que a Constituição Federal de 1988 introduziu também um capítulo específico à política urbana, no Título da Ordem Econômica e Financeira.

Já com relação ao título no qual foi inserido começam os debates jurídicos acerca da escolha do legislador. Isto porque as cidades são tratadas pela doutrina ambiental em geral como meio ambiente artificial, ao passo que o legislador, na mesma Constituição de 1988 enquadrou o capítulo de meio ambiente ao Título Da Ordem Social, emparelhando a Política Urbana à Política Fundiária e da Reforma Agrária, bem como ao Sistema Financeiro Nacional.

A escolha deste enquadramento é amplamente debatida na seara jurídica, visto que a problemática urbana é mais social do que econômica, pois está ligada aos assentamentos humanos, a processos demográficos, a estilos de vida, a valores culturais próprios, à forte interação de indivíduos e de grupos. A estruturação da vida cidadina processa-se a partir de necessidades humanas próprias da espécie, as quais levam a pessoa a buscar, na cidade, meios e condições de atender a essas necessidades (MILARÉ, 2009).

Para outros, a escolha se pautou na idéia de desenvolvimento, combinando-o às ordens financeira e social, como sendo não só uma alteração econômica, mas uma mudança social, isto é, o salto de uma estrutura para outra. Aqui, o econômico é tido como uma fração do social, e é inegável que, ao lado do dado político, ele está contido na idéia de desenvolvimento social (CENEVIVA, 2003).

Apesar dos debates a respeito de qual poderia ter sido a melhor opção para o legislador incluir o capítulo da política urbana, o fato concreto que se tem é que a Constituição Federal de 1988 foi a primeira na história do Brasil a incluir uma política constitucional para as cidades brasileiras, em seus artigos 182 e 183, interpretados conjuntamente com o artigo 21, XX, que dá competência à União para instituir diretrizes ao desenvolvimento urbano.

Desta feita, nos termos do artigo 182, entende-se por política de desenvolvimento urbano aquela executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, e que tenha por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Ainda analisando o disposto no *caput* do artigo 182 ora em comento, conceito interessante nos é trazido por José Afonso da Silva, na medida em que explicita em que constitui a função social da cidade, em sua acepção jurídica: “nisso [*na função social da cidade*] entram a garantia do direito a cidades sustentáveis; a gestão democrática por meio de participação da população; a cooperação entre governos e iniciativa privada; oferta de equipamentos urbanos; o controle do uso do solo; a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais; a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano; a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural; a regularização fundiária, entre outros” (SILVA, 2006). Desta maneira, a missão da política do desenvolvimento urbano, que se efetiva por via do planejamento urbanístico é buscar o desempenho harmônico e progressivo dessas funções sociais da cidade e das chamadas funções complementares, que se efetivam no condicionamento adequado do direito à moradia, ao trabalho, à recreação do corpo e do espírito, à circulação (SILVA, 2006).

Percebe-se, portanto, que a gestão democrática por meio da participação da população é instrumento primordial para se alcançar a função social da cidade, principalmente na esfera da justiça territorial.

### **3. O Princípio da Gestão Democrática da Cidade no Estatuto da Cidade**

A Lei nº 10.257/2001, autodenominada Estatuto da Cidade, tem por objetivo regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e instituir diretrizes gerais da política urbana.

O artigo 2º traz os objetivos e diretrizes da política urbana, que, essencialmente, se submetem ao conceito de cidade sustentável, compreendendo o direito à terra urbana<sup>ii</sup>, com o controle do uso do solo, a moradia, o saneamento ambiental, a infra-estrutura, o transporte, os serviços públicos, o trabalho e o lazer. E, como elemento fundamental à sustentabilidade – não apenas ambiental, mas social –, necessário um instrumental participativo, que se consubstancia na gestão democrática (ANDRADE, 2006), conforme disposto no inciso II deste artigo, que prevê a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

A gestão democrática não é, entretanto, apenas mero instrumento de participação social utilizado para a sustentabilidade; trata-se, sim, do aspecto social mais importante do Estatuto da Cidade, visto que convoca a comunidade municipal para se integrar à gestão da cidade (CENEVIVA, 2003).

Tanto é assim que, embora seja o princípio da gestão democrática da cidade citado em diversos trechos do Estatuto da Cidade, foi-lhe dedicado um capítulo exclusivo na Lei, entre os artigos 43 a 45.

Neste capítulo IV do Estatuto da Cidade, a gestão democrática da cidade transcende sua natureza meramente principiológica e norteadora da política urbana para ganhar um viés muito mais prático e concreto, e garantir o pleno exercício da cidadania, conforme se depreende do texto do artigo 43: “para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; V – (VETADO)<sup>iii</sup>”.

Celso Antonio Pacheco Fiorillo vai além ao comentar tal capítulo da Lei, visto que este “rompe com a superada visão administrativista de disciplinar as cidades a partir de regulamentos impostos tão somente pelo Poder Público” (FIORILLO, 2008).

Aqui nos ateremos ao inciso IV, que prevê o exercício da soberania popular, disposta na Constituição Federal, em seu artigo 14, III, por meio da iniciativa popular, e, também, pelo previsto no artigo 29, XIII, do mesmo diploma legal.

Entretanto, o Estatuto da Cidade vai além e prevê que a iniciativa popular não se restringe a projetos de lei, mas que pode ser utilizada para planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, como no caso da Lei 11.977/2009, onde a própria comunidade pode provocar o projeto de regularização fundiária, que será abordado adiante.

O inciso IV do artigo 43 demonstra, portanto, que a participação direta da população não é meramente passiva, de concordância ou não com o proposto pelo Poder Público, mas ativa, pela apresentação de planos, programas e projetos completos, ainda que alternativos às próprias concepções que sejam apresentadas pela Administração Pública (FRANCISCO, 2001).

#### ***4. A Lei nº 11.977/09: novas perspectivas para a regularização fundiária no Brasil?***

##### ***4.1. Direito à Moradia e Regularização Fundiária***

A Constituição de 1988 elevou o direito à moradia, por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, a direito constitucional fundamental social, conforme consta da redação do artigo 6º: “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.”

Entretanto, não basta falarmos em direito à moradia. É preciso que este exista, mas que também seja combinado ao direito à moradia digna, isto é, não “basta um teto”: este deve ser devidamente regularizado – integrar a denominada “cidade legal”, isto é, legalizada – e ser dotado de infra-estrutura, ainda que básica, de sorte a garantir os direitos essenciais, com especial escopo na dignidade da pessoa humana.

Recentemente o direito à moradia tem ganhado efetivo corpo por meio de leis específicas que objetivam a viabilização deste direito fundamental. Podemos citar as Leis nº 10.257/2001, nº 11.481/2007, nº 11.888/2008, nº 11.977/2009, dentre outras, que estão promovendo uma verdadeira revolução no âmbito social, sendo que a por ora tratada é a Lei nº 11.977 de 2009 (conversão da Medida Provisória nº 459, de 2009), que trouxe em seu texto um capítulo especialmente destinado à regularização fundiária de assentamentos

urbanos, assim consideradas as ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, predominantemente utilizadas para fins de moradia (art. 47, VI).

De acordo com o Ministério das Cidades, “os assentamentos apresentam normalmente dois tipos de irregularidade fundiária: irregularidade dominial, quando o possuidor ocupa uma terra pública ou privada, sem qualquer título que lhe dê garantia jurídica sobre essa posse; e, urbanística e ambiental, quando o parcelamento não está de acordo com a legislação urbanística e ambiental e não foi devidamente licenciado. A efetiva integração à cidade requer o enfrentamento de todas essas questões, por isso a regularização envolve um conjunto de medidas. Além disso, quando se trata de assentamentos de população de baixa renda, são necessárias também medidas sociais, de forma a buscar a inserção plena das pessoas à cidade.<sup>iv</sup>”

E isso é exatamente o que faz a Lei nº 11.977/2009, ao prever regularização de domínio e também espaço-urbanística, com o diferencial de incorporar ao seu texto o princípio da gestão democrática.

#### **4.2. Introdução à Lei nº 11.977/2009**

Por se tratar de lei relativamente nova, nos ateremos essencialmente ao que está nela disposto, sem pretensões de esgotar o assunto ou de abordá-lo em sua integridade, visto que o objetivo deste trabalho é analisar o princípio da gestão democrática da cidade nos casos de regularização fundiária, garantindo o direito à moradia digna, e, principalmente, que a doutrina jurídica ainda não a abordou com consistência.

O artigo 46 da Lei nº 11.977 conceitua Regularização Fundiária como sendo o 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.

Desta maneira, é perceptível que a regularização fundiária é, sinteticamente, o processo utilizado para transformar terra urbana em terra urbanizada, isto é, dotada de infraestrutura; nos termos da Lei, “área urbana consolidada”.

Para tanto, a mesma lei explica o que é área urbana e área urbana consolidada, em seu artigo 47 e incisos. Área urbana é a parcela do território, contínua ou não, incluída no

perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica, enquanto que área urbana consolidada é a parcela da área urbana com densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos de infra-estrutura urbana implantados: drenagem de águas pluviais urbanas; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica; ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

A Regularização Fundiária, por sua vez, pode ser de duas espécies (art. 47, VII e VIII): (i) de interesse social, quando objetiva a regularização de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia, de imóveis situados em ZEIS, ou de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social; (ii) de interesse específico: regularização fundiária na qual não está caracterizado o interesse social nos termos acima.

No presente artigo nos ateremos à primeira espécie, isto é, a regularização fundiária de interesse social, que une a regularização de domínio ao desenvolvimento urbano, norteados pela gestão democrática da cidade.

Primeiramente, trataremos brevemente da regularização fundiária de interesse social em si, dividida em desenvolvimento urbano e regularização de domínio, seguida da manifestação da gestão democrática da cidade neste caso.

#### ***4.2.1 O Projeto da Regularização Fundiária de Interesse Social***

A Seção II do Capítulo III da Lei nº 11.977/2009 trata especificadamente da regularização fundiária a ser aplicada em zonas de interesse social, de acordo com os critérios abordados anteriormente.

Pela análise da Lei, conclui-se que o competente para promover a regularização fundiária de interesse social é o Município, visto que, nos termos do artigo 53, a regularização fundiária de interesse social depende da análise e da aprovação do projeto, que deve atender aos requisitos do artigo 51, que traz os elementos que obrigatoriamente deverão constar do projeto de regularização fundiária: I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão realocadas; II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público; III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e



ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei; IV – as condições para promover a segurança da população em situações de risco; e V – as medidas previstas para adequação da infra-estrutura básica. Traz ainda, em seu parágrafo 2º, que o Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de que trata o *caput*, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados, o que nos leva a crer que, efetivamente, o projeto poderá ser executado por qualquer dos entes mencionados acima, e que a regularização fundiária poderá ser implementada por etapas (§3º)<sup>v</sup>.

A Lei nº 11.977/09 traz também um novo instrumento denominado demarcação urbanística, que consiste em um procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca o imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses (art. 47, III). Os requisitos do auto de demarcação urbanística encontram-se previstos nos artigos 56 a 58, bem como seu procedimento, e, ao final do procedimento, três atitudes podem ser adotadas: (i) em caso de não impugnação pelo proprietário ou confrontantes, a demarcação urbanística será averbada na matrícula da área a ser regularizada (art. 57, § 4º); (ii) em caso de impugnação parcial, o poder público poderá propor a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada (art. 57, § 7º), ou, no caso de impugnação parcial, o procedimento seguirá em relação à parcela não impugnada (art. 57, §8º) – cumpre salientar, aqui, que caberá ao Oficial de Registro de Imóveis promover a tentativa de acordo entre o impugnante e o poder público; e, (iii) em caso de não haver acordo, a demarcação urbanística será encerrada em relação à área impugnada (art. 57, § 10º) – isto é, o Poder Público não fará uso do poder de polícia, prevalecendo o interesse individual sobre o coletivo.

Vale ressaltar que, de acordo com o §9º do artigo 57, caberá ao Oficial de Registro de Imóveis promover a tentativa de acordo entre poder público e impugnante.

Por fim, de acordo com o artigo 58, após a averbação do auto de demarcação urbanística, partir-se-á à elaboração do projeto de regularização fundiária estabelecido no artigo 51 da mesma lei, e, após o parcelamento da área, o poder público concederá título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados.

O título de legitimação de posse dá, pois, ensejo à chamada “usucapião administrativa”.

#### **4.2.2 A Regularização de Domínio na Regularização Fundiária de Interesse Social**

A primeira dificuldade que encontramos ao tratar da usucapião administrativa é, novamente, de ordem bastante prática: por ter sido introduzida no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei nº 11.977, de 2009, os comentários jurídico-doutrinários a ela referentes ainda são bastante escassos.

Desta maneira, como foi feito ao se tratar da regularização fundiária de interesse social, se analisará aqui os principais aspectos trazidos pela Lei nº 11.977/09.

Até a entrada em vigor da Lei em comento, a formação do título de propriedade com fundamento na posse prolongada era realizada, tradicionalmente, no Brasil, somente através de processo judicial de usucapião. Com o advento de tal Lei, surgiu a possibilidade de aquisição da propriedade imobiliária (com a formação do respectivo título), em razão da posse prolongada, através da chamada “usucapião administrativa”, por ser realizada diretamente do Cartório de Registro de Imóveis.

O título de legitimação de posse (“ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse”, de acordo com o artigo 47, IV) deriva do auto de demarcação urbanística (art. 58, § 1º), outrora analisado, e, de acordo com o artigo 59, quando registrada no Cartório de Registro de Imóveis competente constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia.

São requisitos para concessão do título de legitimação de posse aos moradores cadastrados pelo poder público (art. 59, parágrafo único e incisos): I – não serem concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural; II – não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente; e, III – os lotes ou fração ideal não sejam superiores a 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados).

Isto posto, passemos à usucapião administrativa, que se encontra prevista expressamente no artigo 60. Dispõe o *caput* que, “sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal”.

O procedimento para a conversão do título de legitimação de posse em propriedade, por sua vez, encontra-se nos parágrafos e incisos do mesmo artigo, que prevêm que o

adquirente deverá apresentar: I – certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel; II – declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural; III – declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; e, IV – declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas.

Tal procedimento demonstra a preocupação do legislador em manter os princípios básicos da usucapião tradicional, e do caráter social de que é especialmente revestida a usucapião administrativa, enquanto parte da regularização fundiária de interesse social.

São essas as breves considerações que temos a fazer a respeito da usucapião administrativa, que, saliente-se, só é possível quando o imóvel objeto da regularização fundiária de interesse social for privado. Se, entretanto, o imóvel for público – isto é, impossível de se realizar a usucapião, visto que por norma constitucional os imóveis públicos não podem ser adquiridos por usucapião – o instrumento adequado para garantia do domínio é a concessão de uso especial para fins de moradia.

#### ***4.3. A Gestão Democrática da Cidade na Regularização Fundiária de Interesse Social***

A lei nº 11.977 faz parte da legislação brasileira referente à política urbana, obedecendo, portanto, às normas constitucionais e às diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, e aqui, especialmente, à Gestão Democrática da Cidade.

Entretanto, novos princípios foram agregados no que tange à regularização fundiária de assentamentos urbanos. São eles, nos termos do art. 48 e seus incisos: I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e, V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

Como se pode perceber pelo inciso III, aqui se manteve e se expandiu o caráter social – de participação social – presente no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal.

Isto é de suma importância na medida em que a cidade, e especialmente a comunidade, é de todos, para todos e por todos<sup>vi</sup>.

Seguindo a orientação do artigo 182 da Constituição Federal, que prevê a competência municipal para execução de projetos de política urbana, a Lei nº 11.977/2009 autorizou que o Município legisle sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território, observadas suas próprias disposições e o Estatuto da Cidade, mas não especificou em qual lei deverá constar tais disposições, se no Plano Diretor – nos municípios onde houver – ou em legislação ou planejamento próprio, individualizado por comunidades. A Lei em comento estabeleceu ainda, no parágrafo único do art. 49, que a ausência dessa regulamentação municipal não impede a regularização fundiária, devendo-se utilizar os dispositivos da legislação existente, o que nos leva a crer que o projeto de regularização fundiária deverá ser implementado, individualmente, por comunidades ou zonas.

A regularização fundiária de assentamentos urbanos, em si, por sua vez, poderá ser promovida pela União, pelos Estados, pelos Municípios e pelo Distrito Federal. Aqui, cabe um adendo. Pela leitura do texto legal, depreende-se que aos municípios caberá o planejamento da regularização fundiária, mas esta poderá ser efetivada por qualquer dos entes federados supracitados.

Mas não somente: enfatizando o caráter social do texto, nos termos de seu artigo 50, a regularização fundiária também poderá ser promovida por seus beneficiários, individual ou coletivamente, por cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

Entretanto, alguns questionamentos de ordem procedimental se impõem. No caso de uma regularização fundiária promovida, por exemplo, por uma associação de moradores, quem arcará com o custo? O próprio município ou qualquer dos entes federados (exclui-se aqui a possibilidade dos próprios moradores, pois seria descabida tal possibilidade, visto tratar-se de população de baixa renda)? Como se viabilizará tal promoção “particular”? Como a comunidade “provocará” a administração pública? Tais questionamentos só serão respondidos mediante casos concretos, mas o debate, ainda que academicamente, se impõem para que melhores decisões sejam tomadas no futuro.

As previsões do artigo 48, III, e principalmente do artigo 50, deixam claro o norte trazido pela gestão democrática da cidade e sua efetivação, como escopo para toda a Política Urbana Nacional.

O legislador foi feliz ao incluir tais disposições na nova Lei de regularização fundiária, visto ser um grande passo para a superação da enorme desigualdade social que ainda marca as cidades brasileiras.

Desta maneira, o processo participativo passa a ser uma importante instância política de disputa por investimentos e de pactuação de um planejamento urbano que seja realmente inclusivo, considerando também o lugar dos pobres na cidade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010), e fazendo valer efetivamente o texto do artigo 5º da Constituição Federal, onde todos são iguais perante a Lei, sem discriminação de qualquer natureza.

## **5. Conclusão**

Como se pôde perceber pelo exposto, a Política Urbana Brasileira tem se ampliado, não só pela extensão das leis, mas também por estar atingindo todas as classes sociais, dando vazão a uma verdadeira reforma urbana, rumo à cidades mais inclusivas social e espacialmente.

O princípio da gestão democrática das cidades não é, efetivamente, de natureza meramente principiológica. É um verdadeiro instrumento de transformação nas mãos dos cidadãos, que, bem utilizado, poderá trazer enormes benefícios à realidade urbana nacional.

O Plano de Ação Mundial do Programa de Habitat da Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Urbanos já havia afirmado, *ipsis litteris*, que “*la habitación e participación contribuyen a la democracia y el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles. La formulación de políticas y su aplicación por los gobiernos debe regirse por los principios de responsabilidad, transparencia y amplia participación pública. La responsabilidad y la transparencia son imprescindibles para evitar la corrupción y garantizar que los recursos disponibles se empleen en beneficio de todas las personas. Cada gobierno debe garantizar el derecho de todos los miembros de su sociedad a participar activamente en los asuntos de la comunidad em que viven, y garantizar y alentar la participación em la adopción de políticas, a todos los niveles*” (PH-II, n. 179).

A gestão democrática nos remete à idéia de um novo pacto territorial, em que o Direito não se distancie da Justiça, mas garanta que a cidade seja um espaço de

convivência de todos os seus habitantes, onde todos possam desenvolver plenamente as suas potencialidades.

Assim, percebe-se que a política urbana brasileira tem-se revelado à altura das mais específicas e importantes normas internacionais de desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável, com uma concepção amplamente democrática no que concerne ao tratamento da questão urbana, de sorte que, oxalá, em breve todos tenhamos garantido nosso direito à cidade sustentável e inclusiva, para as presentes e futuras gerações de brasileiros.

## **6. Bibliografia**

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade* : diretrizes, instrumentos e processos de gestão. 2. tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2006

ANDRADE, Marcus Vinicius dos Santos. "Gestão Social da Propriedade Urbana." In: ARRUDA ALVIM, Angélica e CAMBLER, Everaldo Augusto (coords.). *Atualidades de Direito Civil vol.1*. Curitiba: Juruá, 2006.

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas. CARVALHO, Celso Santos. MONTANDON, Daniel Todtmann. *O Estatuto da Cidade comentado*. Organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010.

BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7 ed. rev – São Paulo : Saraiva, 2009.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: a construção de uma lei*. In *O Estatuto da Cidade comentado*. Organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010.

BONIZZATO, Luigi. *A Constituição urbanística e elementos para a elaboração de uma teoria do Direito Constitucional Urbanístico*, Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2010.

Cartilha *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010.

GENEVIVA, Walter. *Direito Urbanístico Brasileiro e Estatuto da Cidade*. In *Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. organizadores Sérgio Sérulo da Cunha e Eros Roberto Grau. São Paulo : Malheiros Editores, 2003.

Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Caixa Econômica Federal e Instituto Pólis. Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília : Imprensa da Câmara, 2001.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coordenadores). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001), SBDP – 2002; Malheiros Editores Ltda.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo : Editora Juarez de Oliveira, 2001.

GRAZIA, Grazia de. “Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas”. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente : a gestão ambiental em foco : doutrina, jurisprudência, glossário*. – 6. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MUREB, Marcelo Di Battista. *A Lei nº 11.977/09 e a legitimação da posse: usucapião de bem público?*. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2607, 21 ago. 2010. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/17236>. Acesso em: 22 ago. 2010.

Revista de Direito Imobiliário, n.º 51, ano 24, julho-dezembro de 2001 : Editora Revista dos Tribunais.

Revista de Direito Imobiliário, n.º 52, ano 25, janeiro-junho de 2002 : Editora Revista dos Tribunais.

SANTOS, José Melanias dos. *O direito humano à moradia no ordenamento jurídico brasileiro*. In Estudos e Debates em Direitos Humanos. Coord. Vladimir Oliveira da Silveira – Florianópolis : Conceito Editorial, 2010.

SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 3ª ed. São Paulo : Malheiros Editores, 2006.

YANASE, Norihiko. *Land System in Japan and Registration System on Land Readjustment*. Urban Renaissance Organization, 2005.

---

<sup>i</sup> Título “emprestado” da obra de Luigi Bonizzato, *A Constituição urbanística e elementos para a elaboração de uma teoria do Direito Constitucional Urbanístico*, Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2010.

<sup>ii</sup> Aqui cabe um adendo: mais do que direito à terra urbana, deve-se ter acesso à terra urbanizada. Reurbanizar implica, pela Lei n.º 9.785/1999, em dotar de infra-estrutura básica, isto é, implantação de rede de abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica, além dos equipamentos destinados ao escoamento das águas pluviais e à iluminação pública e das vias de circulação.

<sup>iii</sup> O texto original do inciso V, vetado em 10 de julho de 2001, trazia a previsão do referendo popular e do plebiscito como instrumentos da gestão democrática da cidade. Razões do veto: “tais instrumentos de exercício da soberania popular estão disciplinados na Lei n.º 9.709, de 18 de novembro de 1998, que, em seu art. 6º, admite a sua convocação por parte de Estados e Municípios, na forma determinada pela Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal. Há, portanto, no ordenamento jurídico pátrio, permissivo legal para a utilização destes mecanismos por parte dos Municípios, desde que observados os ditames da Lei Orgânica Municipal, instrumento constitucionalmente habilitado a regular o processo político em âmbito local. Instituir novo permissivo, especificamente para a determinação da política urbana municipal, não observaria a boa técnica legislativa, visto que a Lei n.º 9.709/98 já autoriza a utilização de plebiscito e referendo popular em todas as questões de competência dos Municípios.” Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/Mensagem\\_Veto/2001/Mv730-01.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/Mensagem_Veto/2001/Mv730-01.htm). Acesso realizado dia 02/01/2011, às 22h09.

<sup>iv</sup> Cartilha *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal n.º 11.977/2009*. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010.

<sup>v</sup> Interessante a ressalva feita pelo legislador no §1º do mesmo artigo 51: “§ 1º O projeto de que trata o caput não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia”. Isto porque o artigo 10 do Estatuto da Cidade, que cuida da usucapião coletiva urbana, menciona em seu parágrafo 5º que o condomínio especial poderá ser extinto apenas em caso de urbanização posterior à instituição de condomínio, e condicionado à aprovação de pelo menos 2/3 dos condôminos.

<sup>vi</sup> Conceito de Administração Comunitária da Propriedade, como apresentado pelo professor Norihiko Yanase, em YANASE, Norihiko. *Land System in Japan and Registration System on Land Readjustment*. Urban Renaissance Organization, 2005.