

Direito fundamental à moradia digna e inovação tecnológica: da regularização fundiária à cidade sustentável

Fundamental right to decent housing and technological innovation: from land regularization to the sustainable city

Mário Lúcio Garcez Calil*

Jéssica Amanda Fachin**

Robson Martins***

Resumo: O objetivo do presente trabalho é estudar a regularização fundiária urbana no contexto das políticas públicas habitacionais urbanas, determinar sua eficiência quanto à concretização do direito fundamental à moradia digna, e expor, no mesmo sentido, a evolução tecnológica do foro extrajudicial nos procedimentos regulatórios, por meio de pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa, utilizando-se, como método primário, o método dedutivo. Justifica-se o presente estudo, pois as políticas públicas devem se dirigir a concretizar direitos, especialmente os consagrados pela Constituição de 1988, de maneira rápida e eficiente. Concluiu-se que a utilização de novas tecnologias é essencial na facilitação e na aceleração de procedimentos

* Pós-doutorado (bolsista PDJ-CNPQ) e estágio pós-doutoral (bolsista PNPd-CAPES) pela Fundação de Ensino Eurípedes Soares da Rocha, sob supervisão do Professor Titular Emérito Oswaldo Giacoia Júnior e do Professor Titular Horácio Wanderlei Rodrigues. Doutor em Direito pela Faculdade de Direito de Bauru (CEUB-ITE). Mestre em Direito pelo Centro Universitário Toledo (Araçatuba-SP), aprovado com distinção. Especialista em Direito Público. Especialista em Direito Processual. Bacharel em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG. Oficial Titular do Segundo Registro de Imóveis da Comarca de Astorga-PR.

** Em estágio pós-doutoral na Universidade de Brasília (UnB). Doutora em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), mestre em ciência jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Especialista em Direito Constitucional Contemporâneo pelo Instituto de Direito Constitucional e Cidadania (IDCC), Especialista em Direito Processual Civil pelo Instituto de Direito Constitucional e Cidadania (IDCC), Licenciada em Letras pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), Bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), advogada. Atualmente é professora na Universidade de Brasília (UnB), no Programa de Mestrado Profissional “Direito, Sociedade e Tecnologia” na Escola de Direito das Faculdades Londrina e nos cursos de pós-graduação lato sensu do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania (IDCC)

*** Pós-doutorando pela UENP. Doutor em Direito pela UERJ e pela Faculdade de Direito de Bauru (CEUB-ITE). Mestre em Direito pela UFRJ e pela UNIPAR. Professor da UNIPAR. Procurador da República em Curitiba-PR.

Submissão: 05.12.2023. **Aceite:** 28.05.2024.

de regularização fundiária urbana, assim como para a exatidão dos dados a serem registrados, colaborando na concretização da cidade sustentável.

Palavras-chave: Regularização Fundiária Urbana; Políticas Habitacionais; Direito Fundamental à Moradia Digna; Novas Tecnologias; Cidade Sustentável.

Abstract: The objective of this work is to study urban land regularization in the context of public urban housing policies, determining its efficiency in realizing the fundamental right to decent housing, exposing, in the same sense, the technological evolution of the extrajudicial forum in regulatory procedures. through bibliographical research, with a qualitative approach, using deductive as the primary method. The present study is justified, as public policies must aim to implement rights, especially those enshrined in the 1988 Constitution, quickly and efficiently. It was concluded that the use of new technologies is essential in facilitating and accelerating urban land regularization procedures, as well as for the accuracy of the data to be recorded, contributing to the creation of a sustainable city.

Keywords: Urban Land Regularization; Housing Policies; Fundamental Right to Decent Housing; New technologies; Sustainable City.

Introdução

O presente trabalho se volta a estudar a importância da regularização fundiária urbana (Reurb) nas políticas públicas habitacionais urbanas e a determinar sua eficiência na concretização do direito fundamental à moradia digna, ao regularizar os imóveis irregulares, expondo a evolução tecnológica do foro extrajudicial nos procedimentos regulatórios.

O método primário será o dedutivo. O trabalho se divide em quatro partes. Na primeira serão trabalhadas as relações entre as políticas públicas habitacionais e o direito fundamental à moradia digna, a partir dos principais aspectos desse direito, da desigualdade de acesso ao espaço urbano, assim como das origens das referidas políticas no Brasil.

Na sequência, será estudado o contexto no qual ocorrem e se consolidam as ocupações urbanas irregulares, especialmente as favelas, sua relação com os conflitos urbanos e a política habitacional no Brasil, assim como, ao final, os conceitos e o procedimento da regularização fundiária urbana (Reurb).

A seguir, serão trabalhadas as relações entre a política habitacional, a regularização fundiária e o conceito de planejamento urbano, assim como a necessidade de participação cidadã no contexto do referido procedimento e, finalmente, o seu papel na concretização da ideia de *cidade sustentável*.

Ao final, serão trabalhadas, inicialmente, as novas tecnologias no âmbito da regularização fundiária urbana, a partir do chamado “paradigma dos resultados”.

Após, será estudado o aprimoramento tecnológico das serventias extrajudiciais. Finalmente, são estudadas as inovações tecnológicas no contexto da regularização fundiária urbana.

O presente estudo é justificável por se voltar a efetivar o direito fundamental à moradia digna, tornando jurídica e urbanisticamente regulares habitações em situação precária e incompatível com as diretrizes legais e sociais e destacando as possibilidades de utilização de novas tecnologias. É procedimento de grande relevância para resolver ou, no mínimo, atenuar de conflitos fundiários rurais e urbanos.

Concluiu-se que a incorporação de novas tecnologias tem se mostrado fundamental no que concerne à facilitação e à aceleração dos processos de regularização fundiária urbana, assim como para a exatidão dos dados a serem lançados no registro, cooperando, assim, na concretização da cidade sustentável.

1. As políticas habitacionais e o direito fundamental à moradia

O presente tópico tem por objetivo trabalhar as relações entre as políticas públicas habitacionais e o direito fundamental à moradia digna, a partir dos principais aspectos desse direito, da desigualdade de acesso ao espaço urbano, assim como das origens das referidas políticas no Brasil.

1.1. O direito fundamental à moradia digna

A habitação de uma pessoa, o lugar no qual passa seus momentos de descanso, armazena seus pertences, sozinho ou em convivência com seus entes queridos. Trata-se de algo muito mais importante do que a salvaguarda de alguém contra os elementos. A partir de seu lar é que o indivíduo se torna parte de uma comunidade.

Nesse sentido, o assunto “moradia” foi aventado na Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, de 1976, realizada no Canadá, que implicou na *Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos*, da qual restou assentado que “[...] a moradia adequada constitui um direito básico da pessoa humana” (Sarlet, 2002, p. 138).

Ademais, a Constituição brasileira de 1988 a consagrou como direito fundamental. A partir da expressão do Art. 23, IX, que dispõe acerca da competência comum de todos os entes federados em *promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento*.

A partir de tal dispositivo, inicialmente, foi possível extrair a compreensão de tratar-se, de um dever do Poder Público e um direito fundamental social das pessoas que dela necessitassem. Posteriormente, a Emenda Constitucional 26/2000

trouxe, de modo inequívoco, a moradia como direito fundamental, consagrando-a no Art. 6º.

No entanto, apesar da existência de instrumentos internacionais que consagram o direito à moradia, assim como o fato de constar, expressamente da Constituição de 1988, no Título destinado aos direitos fundamentais, as políticas públicas voltadas à sua promoção são insuficientes, qualitativa e quantitativamente.

Assim, é inconveniente garantir apenas a titulação do lote, pois, muitas vezes, “[...] a forma como a área foi ocupada consagra injustiças”. Há assentamentos “[...] em que alguns lotes têm tamanho bastante superior à média dos demais lotes e, simultaneamente, há lotes encravados, sem acesso para o logradouro público” (Alfonsin, 2000, p. 212).

Além disso, “[...] as favelas não são dotadas da menor infraestrutura, não sendo nem ao menos servidas por água potável” (Alfonsin, 2000, p. 212). O simples fato de se ter um teto sobre a cabeça, entretanto, não equivale sequer à concretização minimamente bastante do direito fundamental à moradia digna.

Um lar é indispensável à dignidade de qualquer pessoa, bem como à sua liberdade e, conseqüentemente, à sua autodeterminação. Trata-se do seu *lugar no mundo* e, conseqüentemente, na sua comunidade. Referida situação se torna ainda mais evidente nos centros urbanos.

Nesse mesmo sentido é que o item 11 da Agenda 2030 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, que se refere às cidades e comunidades sustentáveis, tem por objetivo “tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis” (ONU, 2015, n.p.).

O item 11.b tinha por objetivo, até 2020, “aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres” (ONU, 2015, n.p.).

O item 11.1 objetiva, até 2030, garantir o acesso universal “à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas” e “aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis” (ONU, 2015, n.p.).

Em que pese o objetivo de 2020 não ter sido sequer minimamente atingido de forma razoável, bem como o fato de que o Brasil ainda se encontra extremamente distante da meta firmada para o ano de 2030, existem políticas habitacionais dignas de nota em relação a essas possibilidades. Uma delas é, justamente, a regularização fundiária urbana.

1.2. A desigualdade e a urbanização

O Brasil é desde o período colonial um país caracterizado pelas desigualdades econômicas, qualificadas e mantidas pela distribuição de renda desproporcional. Esse cenário se repete no que se relaciona ao mercado imobiliário urbano, no qual as grandes propriedades se acumulam nas mãos de poucas pessoas.

A origem da desigualdade se encontra no passado colonial e nas instituições relacionadas à escravidão e, especialmente, a desigual distribuição de terras: “apesar da crescente urbanização e da perda de poder político das elites rurais em muitos países da região, o problema da distribuição de terras não foi resolvido” (Osório, 2004, p. 17-18).

A história das políticas públicas de habitação no Brasil guarda estreitas relações com o processo de urbanização nacional, originado, especialmente, do êxodo rural iniciado nas primeiras décadas no Século XX, que levou a população do campo às cidades, a partir do início da industrialização.

O processo brasileiro de urbanização elevou a demanda por empregos, moradia e serviços públicos. A partir da crise mundial de 1929, passando pela 2ª Guerra Mundial, até o final da década de 1970, “o Brasil foi marcado por um processo de concentração progressiva e acentuada da população em núcleos urbanos” (Rolnik, 2006, p. 199).

Em decorrência do acelerado êxodo rural, foi necessário a formulação e a implantação de políticas de habitação, que, entretanto, não foram capazes de conter a utilização e a construção irregular. Dessa forma, o processo de urbanização ocorrido no Brasil deu-se, notadamente, de maneira informal.

1.3. O início das políticas habitacionais no Brasil

Em decorrência da irregularidade que caracterizou as primeiras ocupações em massa nos centros urbanos, a partir do êxodo rural é que começaram a se formar as comunidades nas periferias, próximas aos locais de trabalho. A partir delas é que se iniciou, de maneira mais notável, a urbanização no país.

No início do século XX, o processo de industrialização que lentamente se iniciava no país impulsionou a urbanização e centros urbanos passaram a ser ocupados. No entanto, as cidades não estavam preparadas em termos de infraestrutura para servir de moradia àqueles que vinham buscar uma nova vida ou uma chance de trabalho nas fábricas.

Desenvolveram-se, conseqüentemente, aglomerados urbanos de forma absolutamente improvisada. Os centros e os subúrbios acabaram por se desenvolver de forma muito rápida e precária e sem qualquer atendimento a critérios sanitários

mínimos. Em *O Cortiço*, o Aluísio de Azevedo bem demonstra a precariedade dessa urbanização (Azevedo, 2020, n.p.).

Trata-se de importante obra, que apresenta um retrato desses aglomerados no desenvolver das cidades, em especial, no Rio de Janeiro. Três pontos desse período podem ser extraídos. O primeiro é a rapidez com que as moradias improvisadas surgiam⁴, evidenciando o modo improvisado com que a urbanização se deu (Azevedo, 2020, n.p.).

O segundo ponto diz respeito ao improviso e à total falta de estrutura desses casebres e cortiços. O terceiro, por decorrência do anterior, relaciona-se às péssimas condições higiênicas que permeavam a vida nesses ambientes (Azevedo, 2020, n.p.)⁵. Não se é de admirar que a vida nas cidades tenha passado a ser considerada muito perigosa.

Observa-se a constância das epidemias, que tiveram muito impacto no início do século XX, tais como a malária, a cólera, a febre amarela, a peste bubônica, a varíola, a cólera, dentre outros. Aa trágica situação higiênica que se apresentava no meio urbano, com aglomerados urbanos improvisados e sem infraestrutura sanitária, preocupava sobremaneira o Estado.

Tal situação poderia impactar o desenvolvimento da indústria e passar uma impressão ruim da Capital Federal aos estrangeiros. Mas, como visto, a preocupação não se centrava somente no Rio de Janeiro, tendo havido preocupações e políticas nesse sentido em outras cidades, como São Paulo e Belo Horizonte.

⁴ “Não obstante, as casinhas do cortiço, à proporção que se atamancavam, enchiam-se logo, sem mesmo dar tempo a que as tintas secassem. Havia grande avidez em alugá-las; aquele era o melhor ponto do bairro para a gente do trabalho. Os empregados da pedreira preferiam todos morar lá, porque ficavam a dois passos da obrigação. [...] O que aliás não impediu que as casinhas continuassem a surgir, uma após outra, e fossem logo se enchendo, a estenderem-se unidas por ali a fora, desde a venda até quase ao morro, e depois dobrassem para o lado do Miranda e avançassem sobre o quintal deste, que parecia ameaçado por aquela serpente de pedra e cal” (Azevedo, 2018, n.p.).

⁵ “Daí a pouco, em volta das bicas era um zunzum crescente; uma aglomeração tumultuosa de machos e fêmeas. Uns, após outros, lavavam a cara, incomodamente, debaixo do fio de água que escorria da altura de uns cinco palmos. O chão inundava-se. As mulheres precisavam já prender as saias entre as coxas para não as molhar; via-se-lhes a tostada nudez dos braços e do pescoço, que elas despiam, suspendendo o cabelo todo para o alto do casco; os homens, esses não se preocupavam em não molhar o pelo, ao contrário metiam a cabeça bem debaixo da água e esfregavam com força as ventas e as barbas, fossando e fungando contra as palmas da mão. As portas das latrinas não descansavam, era um abrir e fechar de cada instante, um entrar e sair sem tréguas. Não se demoravam lá dentro e vinham ainda amarrando as calças ou as saias; as crianças não se davam ao trabalho de lá ir, despachavam-se ali mesmo, no capinzal dos fundos, por detrás da estalagem ou no recanto das hortas” (Azevedo, 2018, n.p.). Em observação, veja-se a referência que faz o autor às pessoas no início do trecho, como “machos e fêmeas”, de modo a “animaliza-las”.

Nesse sentido, entre as décadas de 1950 e 1980, a população pobre dos grandes centros urbanos teve como principal meio de acesso à casa própria o loteamento periférico, todavia produzidos ilegalmente, por falta de titulação da propriedade e pelo descumprimento das normas urbanísticas (Lago; Ribeiro, 1996, p. 43-44).

Esse quadro de informalidade na construção civil teve como resultado imediato uma crise no setor imobiliário privado, bem como demonstrou a inefetividade dos programas habitacionais públicos, incapazes de conter as ocupações e construções irregulares e de prover moradia às camadas mais pobres da população.

No início de 1985, com a redemocratização, o setor habitacional apresentava “baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do Sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente”, e a expectativa de que as autoridades resolvessem a crise do Sistema sem penalizar os mutuários (Azevedo, 1996, p. 79).

Ocorre que a efetivação dos programas habitacionais continuou frágil e ineficiente, submetida às intempéries da política e, especialmente, da concentração das finanças públicas e de sua gestão no governo central, de maneira que sequer a redemocratização foi capaz de dar concretude aos sistemas habitacionais.

2. As ocupações urbanas irregulares

O objetivo do presente tópico é estudar o contexto no qual ocorrem e se consolidam as ocupações urbanas irregulares, sua relação com os conflitos urbanos e a política habitacional no Brasil, assim como, ao final, os conceitos e o procedimento da regularização fundiária urbana (Reurb).

2.1. Os conflitos urbanos e a política habitacional no Brasil

O cenário desastroso criado pelo vácuo deixado pelas empresas de construção civil que foram expurgadas do mercado após as consecutivas crises do setor, unido à fragilidade das políticas públicas habitacionais, acabou por instalar um notável caos estrutural nos centros urbanos.

A descontinuidade das ações governamentais, a redução dos investimentos habitacionais, a fragilidade ou ausência de políticas urbana, fundiária e habitacional e a postergação do processo legislativo para aprimorar os instrumentos de intervenção urbana contribuem para manter o conflituoso e desigual quadro urbano (Chaffun, 1996, p. 23).

Nesse contexto, os grandes latifundiários converteram-se em negociadores imobiliários, passando a representar, muitas vezes, a única alternativa viável para

que as pessoas destituídas de capital bastante para aquisição de imóveis à vista. Nesse contexto é que se fortaleceram os incorporadores imobiliários.

Os mercados informais e populares produziram o aumento do número de projetos de urbanização e melhorias habitacionais, todavia, de forma pontual e, em regra, incompleto, sem “remover as diferenças físicas, urbanísticas, administrativas e simbólicas que separam esses assentamentos da cidade formal” (Rolnik, 2006, p. 204).

Esses fatores repercutem na inserção política desses moradores, mas boa parte destes projetos de urbanização “tem circulado internacionalmente como ‘boas práticas’, mas dificilmente se constituem em ‘boas políticas’ no sentido abrangente, massivo e universalizante do termo” (Rolnik, 2006, p. 204).

Dessa forma, as políticas habitacionais mais atuais se voltam à reestruturação fundiária, mediante ações voltadas à formalização dos imóveis, resolvendo ou prevenindo os conflitos urbanos, mantendo, dessa maneira, a separação estanque entre setores mais e menos privilegiados.

2.2. As favelas e o direito à moradia

Um dos resultados mais notáveis dos conflitos urbanos é, justamente, a formação das favelas, que, por sua vez, correspondem a conjuntos de habitações precárias, construídas em áreas de difícil acesso ou impróprias para a edificação, distantes dos centros urbanos e, conseqüentemente, das benesses sociais neles oferecidas.

A habitação formal se tornou inacessível a centenas de milhares de pobres. Apesar de os dados sobre a precariedade habitacional carecerem de rigor, “o que por si só já é revelador, há estudos que merecem credibilidade e fornecem números sobre a inadequação habitacional no Brasil” (Davis, 2006, p. 55-113).

Nesse sentido, as favelas, habitações irregulares e em situação de risco estrutural perfazem uma percentagem gigantesca da malha fundiária urbana brasileira. Trata-se de uma situação de evidente inefetividade do direito fundamental à moradia digna, em flagrante descumprimento à Constituição e a diversos tratados internacionais.

Apesar de não existir uma estimativa precisa do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, clandestinos e outras formas de assentamentos não usuais, “é possível afirmar que o fenômeno está presente na maior parte da rede urbana brasileira” (Rolnik, 2006, p. 199).

A proliferação das favelas é um sintoma claro de que o neoliberalismo, no limite, atingiu seu objetivo inicial: estruturar a cidade por classes socioeconômicas,

dividindo-a, a partir dos núcleos empresariais e comerciais, lançando a população operária à periferia, na proximidade das fábricas.

Ocorre que a demanda da população por espaços urbanos tem se intensificado ao longo das décadas: “em detrimento desta procura pelo solo urbano, para fins de construção de moradia, dois são os fatores sociais decorrentes: escassez e aumento do valor” (Guerini; Marchese; Vieira, 2019, p. 167).

Dessa mesma forma, a intervenção estatal no sentido da promoção do direito à moradia é indispensável, especialmente no contexto de desigualdade que caracteriza o Brasil, não apenas no que concerne à aquisição de uma morada, como, também, à sua regularização jurídica, social e registral.

2.3. O procedimento de regularização fundiária urbana

As ocupações irregulares constituíram comunidades inteiras, com dinâmicas próprias e tradições específicas, de maneira que sua desconstituição, além de prejudicar o direito fundamental à moradia, pode destruir relações interpessoais e comunitárias constituídas durante décadas. Para resolver essas situações é que surgiu a regularização fundiária.

Trata-se do “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” (Alfonsin, 1997, p. 24). Implica, além disso, nas melhorias no ambiente urbano do assentamento (Alfonsin, 1997, p. 24).

Trata-se, portanto, de um importante instrumento para a política habitacional urbana, voltado à formalização da posse e da propriedade de imóveis irregulares, bem como à reorganização da estrutura fundiária das cidades. Além disso, representa um procedimento caracterizado por uma sequência de fases.

Inicia-se pelo requerimento dos legitimados, seguida pela elaboração do projeto, do processamento administrativo do requerimento, com oitiva dos titulares de direitos, confrontantes e terceiros interessados. Após, ocorre o saneamento do processo administrativo (Macedo, 2019, p. 32).

A seguir, ocorre a decisão formal, mediante ato público da autoridade competente, sobre o projeto. Após, é expedida a Certidão da Regularização Fundiária (CRF) pelo Município. É título executivo extrajudicial que confere direitos reais aos beneficiários. Ao final, ocorre o registro da CRF (Macedo, 2019, p. 32).

A Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) destina-se a regularizar assentamentos ocupados, especialmente, por população de baixa renda, se a área estiver ocupada, de forma mansa e pacífica, há pelo menos cinco

anos, ou de imóveis situados em Zona Especial de Interesse Social (Macedo, 2019, p. 32-33).

Aplica-se a áreas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de Reurb-S. Já a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-E) é realizada em núcleos urbanos informais, ocupados por população não qualificada na hipótese de interesse social (Macedo, 2019, p. 52).

Assim, seus beneficiários não são pessoas de baixa renda, nem há isenção de custas e emolumentos ou concessão de legitimação fundiária sobre imóveis públicos. Além disso, geralmente, o poder público não se obriga a implantar infraestrutura, equipamentos comunitários ou melhorias habitacionais ou arcar com seus custos (Macedo, 2019, p. 52-53).

É necessário, entretanto, definir, por ocasião da aprovação dos projetos, tanto os responsáveis quanto as medidas de compensação e mitigação ambiental, tendo em vista a possibilidade de compartilhamento das responsabilidades com os beneficiários da Reurb-E (Macedo, 2019, p. 77-78).

Caso o procedimento incida sobre um bem público, a aquisição de direitos sobre a respectiva área é condicionada ao pagamento de justo valor da unidade ao poder público. As ocupações sobre área de proteção permanente (APP) se limita às não identificadas como áreas de risco (Macedo, 2019, p. 83-84).

Nesse caso, também pode ser exigida contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais. Estabelece-se uma faixa não edificável com largura mínima de quinze (15) metros de cada lado, ao longo de rios e qualquer curso d'água (Macedo, 2019, p. 84), de modo a não comprometer a estrutura urbana já instalada.

Referido procedimento, para além de corroborar uma política pública habitacional evidentemente relevante, volta-se ao aprimoramento do planejamento urbanístico, necessitando, entretanto, da participação popular dos cidadãos para, assim, possibilitar o surgimento de uma *cidade sustentável*.

3. A política habitacional e a regularização fundiária urbana

Neste tópico serão trabalhadas as relações entre a política habitacional, a regularização fundiária e o conceito de planejamento urbano, assim como a necessidade de participação cidadão no contexto do referido procedimento e, finalmente, o seu papel na concretização da ideia de *cidade sustentável*.

3.1. Regularização fundiária e planejamento urbano

Demonstra-se, dessa forma, que a Reurb deve ser obrigatoriamente incluída dentre as políticas públicas habitacionais, por ser indispensável à concretização

plena do direito fundamental à moradia, permitindo ao proprietário, inclusive, certas operações contratuais e registrais, a exemplo da alienação.

Os assentamentos informais existem há muito tempo, sendo que seu crescimento se associa “a um processo excludente de desenvolvimento, planejamento, regulação e gestão das áreas urbanas, acentuando condições sociais de desigualdade” (Freitas; Gonçalves; Ribeiro, 2013, p. 25).

Nesse contexto, grande parte do tecido residencial urbano, na maior parte dos países da América Latina, é originado de processos ilegais de parcelamento, situação que explica a recorrente ocupação de espaços indevidos, o alto grau de precariedade e as dificuldades de efetivar ações de planejamento (Freitas; Gonçalves; Ribeiro, 2013, p. 25-26).

Ocorre que o planejamento urbano não pode se sobrepor à necessidade de concretização do direito fundamental à moradia digna. Assim, faz-se necessário superar as desigualdades no acesso à habitação, especialmente após os danos ocasionados pela ocupação urbana irregular e pelas crises no setor de construção civil.

O desafio de implementar “uma política para ampliar o acesso à terra urbana para a população de baixa renda em condições adequadas” é elemento fundamental para “enfrentar o passivo de destruição ambiental e exclusão social que marca nosso modelo de urbanização” (Rolnik, 2006, p. 204).

Parta tanto, faz-se indispensável uma modificação na “agenda do planejamento e gestão do solo urbano que, na maior parte das cidades brasileiras, sempre esteve mais voltada para a cidade formal, raramente dialogando com os mercados de baixa renda” (Rolnik, 2006, p. 204).

Nesse mesmo contexto é que a participação cidadã democrática e direta se faz indispensável para que o planejamento urbano se volte às comunidades mais pobres, caracterizadas por estruturas habitacionais mais precárias e, muitas vezes, irregulares, sob pena de se inviabilizar a própria ideia de cidade sustentável.

3.2. Regularização fundiária urbana e participação cidadã

Nesse sentido, a Reurb é um procedimento indispensável à regularização da situação jurídica e urbanística de imóveis construídos irregularmente, inclusive, em áreas de risco, garantindo a dignidade dos moradores, de maneira a se concretizar, de maneira integral, o direito fundamental à moradia digna.

Além disso, determina o “resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária” (Alfonsin, 1997, p. 24), especialmente da parcela que detém menores possibilidades de fruição de estruturas urbanísticas adequadas, inclusive, em decorrência da irregularidade de seus imóveis.

Notável, entretanto, que a falta de participação popular democrática e cidadã no planejamento urbano é um problema antigo, prejudicial desde as primeiras aglomerações humanas, decorrente da incapacidade de se perceber, efetivamente, que as cidades não são formadas apenas por edificações, mas sim por pessoas.

A cidade visível sempre foi cheia de imperfeições, desde a antiguidade, quando, pela primeira vez, assumiu sua forma ideal, que distinguiu das aldeias e cidades mais antigas, “não primariamente em pedra, mas em carne e sangue”, tornando a natureza humana subitamente mais plena (Mumford, 1998, p. 177-185).

A cidade formava e transformava os homens em decorrência de suas atividades, por meio da troca de ideias e opiniões, fazendo cidade e cidadão um só, formando-se uma concepção, simultaneamente, estética e política da unidade urbana. Surgiu, porém, o problema da construção de uma cidade coerente (Mumford, 1998, p. 187-507).

Desse modo, a regularização fundiária não alcançará a totalidade de seu potencial organizador se os referidos procedimentos não forem efetivamente caracterizados pela participação dos indivíduos e das comunidades, voltada à concretização do direito fundamental à moradia digna e, conseqüentemente, da ideia de cidade sustentável.

3.3. A regularização fundiária e a cidade sustentável

A regularização fundiária urbana se dirige à formalização da posse e da propriedade de imóveis urbanos, possibilitando, inclusive, sua disposição a qualquer título e, conseqüentemente, sua fruição plena. Além disso, permite outras operações características da possibilidade imobiliária.

A Reurb é essencial ao exercício das faculdades do domínio, “radicada na faculdade de dispor: quem pode dispor do que é seu, a princípio, pode dispor no todo ou em parte, e, então, para dispor em parte, pode parcelar, lotear/desmembrar” (Amadei; Pedroso; Monteiro Filho, 2017, p. 66).

A possibilidade de exercício dessas faculdades jurídicas relacionadas ao imóvel, inclusive sua disposição a qualquer título, é indispensável para que a estrutura urbana siga seu curso usual de maneira sustentável, tendo em vista que o exercício das prerrogativas inerentes à propriedade imobiliária são parte integrante do direito fundamental à moradia digna.

Um processo de regularização fundiária sustentável demanda a adoção de mecanismos voltados à segurança da posse, “trabalhando para que os possuidores recebam o título da respectiva propriedade ou a concessão de uso para fins de moradia na área”, pois é necessário “formar raízes, evitar a ‘expulsão branca’” (Boratti, 2007, p. 403).

Isso evita que, anos depois, necessite-se tratar da regularização de outras áreas ambientalmente sensíveis pelas mesmas pessoas que já a obtiveram. A integração à cidade formal implica na regularização urbanística, jurídica e registraria, de modo que os cidadãos destinatários do projeto se integrem à cidade formal (Boratti, 2007, p. 403).

Demonstra-se, assim, que o direito à moradia é um conceito complexo, que não demanda apenas uma proteção contra o clima ou um local no espaço que sirva de ponto de referência, tendo em vista que a regularidade imobiliária a integra de forma inexorável, tornando a Reurb um instrumento essencial à própria dignidade.

4. Novas tecnologias na regularização fundiária urbana

No presente tópico serão trabalhadas, inicialmente, as novas tecnologias no âmbito da regularização fundiária urbana, a partir do chamado “paradigma dos resultados”. Após, será estudado o aprimoramento tecnológico das serventias extrajudiciais. Finalmente, são estudadas as inovações tecnológicas no contexto da regularização fundiária urbana.

4.1. O paradigma dos resultados na regularização fundiária

O fato de a malha fundiária urbana se encontrar, em grande parte, em situação de irregularidade tanto no que tange à sua ocupação quanto à falta de registro correto junto ao foro extrajudicial, em si representa um obstáculo para a concretização do direito fundamental à moradia digna e, conseqüentemente, à sustentabilidade.

A regularização fundiária é instrumento legítimo a viabilizar a dignificação das pessoas obrigadas a ocupar ou comprar terras em condições irregulares, situação que ocorre muitas vezes com pessoas de baixo poder aquisitivo, que se submetem a morar em casas irregulares (Machado; Bodnar; Silva, 2019, p. 86).

A omissão do Estado na criação e na administração de políticas públicas é a principal causa deste fenômeno. A regularização fundiária é em favor do ocupante irregular, porém a incompatibilidade jurídica da mera posse proíbe investimentos em políticas públicas (Machado; Bodnar; Silva, 2019, p. 86).

A regularização fundiária tem especial relevância em decorrência da desorganização e da informalidade de propriedade que hoje reina nos grandes aglomerados urbanos, voltando-se a promover a urbanização e dotando a área de serviços públicos e infraestrutura básica (Machado; Bodnar; Silva, 2019, p. 86).

A Constituição da República Federativa do Brasil assegura, enquanto direito fundamental, o acesso à Justiça. Ocorre que este não necessita se dar, obrigatória e unicamente, por intermédio do Poder Judiciário, tendo em vista, inclusive, a necessidade de se ampliar as possibilidades de concretização de tal direito.

Faz-se imperioso ampliar o enfoque de controle de juridicidade, que, por sua vez, ultrapassa os controles políticos de legalidade, instituídos nos processos da democracia representativa, bem como os tradicionais controles jurídicos de legalidade (Moreira Neto, 2006, p. 7.804).

Trata-se, aliás, de um método consolidado nos processos do direito administrativo, penal e civil, voltados, entretanto, a compreender um amplo controle jurídico de legitimidade, mediante “definição constitucional e processamento administrativo” (Moreira Neto, 2006, p. 7.804-7.805).

O controle jurídico de legitimidade pelo resultado pode se arrolar na eficácia, na eficiência, na pertinência, na adequação dos meios, dentre várias outras possibilidades. A chave para o êxito do controle de resultado se encontra, especialmente, na participação (Moreira Neto, 2006, p. 7.805).

Nesse mesmo sentido é que se encontra o foro extrajudicial, inclusive no que se relaciona ao âmbito imobiliário, que está ao atingimento da agilidade, da eficácia e da eficiência quanto às demandas da população, necessitando, para tanto, adaptar-se à evolução tecnológica.

4.2. O aprimoramento tecnológico das serventias extrajudiciais

Nos últimos anos, tanto por imposição dos organismos fiscalizatórios, especialmente do Conselho Nacional de Justiça, quanto por necessidades práticas, concernentes ao atendimento das necessidades e anseios dos usuários, as serventias extrajudiciais tem se adaptado à evolução tecnológica.

A maior aderência a um meio tecnológico de implica maior utilidade desse meio para aqueles que a aderirem. Trata-se, dessa forma, da necessidade de ampliação da interconectividade, tanto na sociedade em geral quanto em uma determinada serventia (Francisco, 2018, p. 43).

Mais do que isso, faz-se imperioso que todos aqueles que se encontram em uma serventia também estejam interconectadas. Assim, um bem administrado e direcionado a um fim, gerará um ganho exponencial no trânsito de dados entre aqueles que participam dessa rede (Francisco, 2018, p. 43).

O principal aspecto dessa evolução tecnológica do foro extrajudicial é a interconectividade entre o usuário, as serventias, os Tribunais de Justiça, o Conselho Nacional de Justiça e os diversos órgãos gestores desses domínios eletrônicos, em direção, inclusive, à drástica redução (ou até à eventual extinção) dos acervos físicos.

O Brasil tem avançado imensamente quanto à aplicação da tecnologia na atividade registral e notarial. Existem estudos que demonstram a receptividade

da classe às inovações, que se voltam a melhorar o desempenho das atividades realizadas à população (Morais; Olivo, 2020, p. 17).

Tal receptividade, entretanto, resta acompanhada de cautela, pois há incertezas quanto o resultado efetivo dessa modernização. Apesar disso, faz-se impossível negar o avanço das ferramentas tecnológicas que colaboram cada vez mais na facilitação da vida dos usuários (Morais; Olivo, 2020, p. 17-18).

O atual quadro nacional de evolução tecnológica do foro extrajudicial tem se difundido rapidamente, assim como novos mecanismos, programas, maquinários e aprimoramentos correlatos são inseridos constantemente, inclusive, naquilo que se relaciona à regularização fundiária urbana.

4.3. As inovações tecnológicas no contexto da regularização fundiária urbana

Também naquilo que se relaciona à regularização fundiária urbana, a evolução tecnológica começa a possibilitar a aceleração dos processos, incidindo na etapa precedente ao procedimento extrajudicial, quanto pode ser capaz de auxiliar nas decisões a serem tomadas pelo oficial da serventia imobiliária.

A inovação tecnológica vem impulsionando a pesquisa para uma série de novos padrões que permitem a implementação de dados sobre áreas históricas das cidades, como a tecnologia de digitalização a laser 3D, sistemas de mapeamento móvel, digitalização a laser 3D com drones (Valenti; Giuliano; Paternò, 2019, p. 58).

Os resultados obtidos pelas operações de campo podem ser explorados de forma útil para inserir qualquer outra informação no modelo gerado, por intermédio de técnicas de levantamento de baixo custo, a exemplo das tecnologias baseadas em imagens (Valenti; Giuliano; Paternò, 2019, p. 58-59).

As tecnologias de baixo custo, em um período caracterizado por grandes dificuldades nas atividades de angariação de fundos para proteger pequenos centros urbanos, constituem ponto forte para as administrações locais na documentação de seu próprio território (Valenti; Giuliano; Paternò, 2019, p. 59).

Dessa forma, uma vez adquiridos os dados morfométricos da área urbana através da tecnologia de digitalização a laser, as administrações públicas podem implementar o modelo geral sem qualquer grande investimento em novas tecnologias caras (Valenti; Giuliano; Paternò, 2019, p. 59).

Ocorre que a evolução tecnológica se mostra revolucionária não somente naquilo que tange ao trabalho do engenheiro responsável pela elaboração dos laudos imobiliário-urbanísticos, como também na facilitação do entendimento do próprio usuário do serviço que deseja legitimar sua posse ou regularizar sua propriedade.

Nesse sentido, o Sistema de Apoio à Regularização Fundiária Urbana (SARF), foi concebido e desenvolvido pela UFPA, em parceria técnica institucional entre a Comissão de Regularização Fundiária (CRF) e o Centro de Tecnologia, Informação e Comunicação (CTIC) (Cardoso; Mesquita; Neves, 2021, p. 6).

Ambos pertencem à instituição e estão vinculados a projetos de pesquisa e extensão universitária no âmbito estadual, por termo de cooperação técnica lavrado junto à Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano do antigo Ministério das Cidades, entre 2011 e 2018 (Cardoso; Mesquita; Neves, 2021, p. 6-7).

O sistema foi desenvolvido para auxiliar os técnicos e usuários na sistematização e na melhoria da gestão dos cadastros físicos territoriais, imobiliário e socioeconômicos dos imóveis e logradouros, evoluindo para sua completa automatização (Cardoso; Mesquita; Neves, 2021, p. 7-8).

O programa é capaz de confeccionar peças técnicas e complementos, como plantas, memoriais, pareceres e relatórios, bem como de descrever o passo-a-passo da operação até a emissão dos documentos componentes dos procedimentos de regularização fundiária (Cardoso; Mesquita; Neves, 2021, p. 8).

Além disso, consegue apresentar noções gerais acerca das preparações de arquivos de polígonos de assentamentos, glebas, setores, quadras, lotes, unidades e logradouro. Estes, por sua vez, correspondem às bases de dados de entrada do SARF (Cardoso; Mesquita; Neves, 2021, p. 8-9).

Dessa maneira, a incorporação de novas tecnologias tem se demonstrado essencial para a facilitação e a aceleração dos procedimentos de regularização fundiária urbana, bem como para a exatidão dos dados a serem lançados no correspondente registro, colaborando, portanto, para a concretização da cidade sustentável.

Considerações finais

O lar de uma pessoa vai muito além de um espaço físico no qual habita, tendo em vista que é a partir dele que o indivíduo se integra a uma sociedade. O direito à moradia é consagrado por vários tratados internacionais e pela Constituição de 1988, determinando assim sua natureza fundamental.

Apesar de sua relevância, as políticas públicas voltadas à sua promoção não se têm mostrado bastantes, até porque o fato de se ter um teto sobre a cabeça não concretiza esse direito de modo suficiente, tendo em vista sua relevância para a própria dignidade humana, especialmente nos centros urbanos.

Os objetivos para o desenvolvimento sustentável determinam a concretização da ideia de uma cidade sustentável. Apesar disso, as políticas públicas habitacionais têm falhado miseravelmente quanto a esse mister. Uma delas, entretanto, releva

algumas possibilidades efetivas para tanto. Trata-se da regularização fundiária urbana.

O Brasil é caracterizado pelas desigualdades econômicas, cenário que se repete no mercado imobiliário urbano. Ocorre que o processo de urbanização brasileiro se relaciona ao *êxodo rural iniciado nas primeiras décadas no Século XX*, que levou à necessidade da formulação e a implantação de políticas de habitação.

Esse processo, contudo, deu-se de maneira informal nas primeiras ocupações em massa, formando comunidades nas periferias. Tal quadro de informalidade resultou na crise do setor imobiliário privado e dos programas habitacionais públicos, situação que não foi superada sequer após a redemocratização.

Para situações assim é que surgiu a regularização fundiária como importante instrumento de política habitacional urbana, voltado à formalização da posse e da propriedade de imóveis irregulares, aprimorando o planejamento urbanístico. Necessita, contudo, da participação dos cidadãos para possibilitar o surgimento de uma *cidade sustentável*.

Demonstra-se, portanto, que o direito à moradia é um conceito complexo, que demanda um intrincado sistema de garantias, inclusive, quanto à participação cidadã, de modo que a regularização imobiliária o integra, necessariamente, situação que tornando a Reurb instrumento indispensável à formação de uma cidade sustentável.

Ocorre que a malha fundiária urbana se encontra, em grande parte, em situação de irregularidade, fato que representa obstáculo à concretização do direito fundamental à moradia digna e à sustentabilidade. Mais do que isso, a Constituição assegura o direito fundamental de acesso à Justiça.

Tal direito, entretanto, não precisa se concretizar apenas pelo Poder Judiciário, tendo em vista, também, a necessidade de se ampliar as possibilidades de sua concretização. Nesse sentido é que se encontra o foro extrajudicial, dirigido ao atingimento da agilidade, da eficácia e da eficiência quanto às demandas da população.

Assim, faz-se necessária a adaptação à evolução tecnológica. Nos últimos anos, por imposição dos organismos fiscalizatórios e por necessidades práticas, as serventias extrajudiciais têm se adaptado à evolução tecnológica. O principal aspecto dessa evolução é a interconectividade entre o usuário e os órgãos oficiais.

O presente quadro de evolução tecnológica do foro extrajudicial tem se difundido rapidamente, inclusive quanto à regularização fundiária urbana. Possibilita-se a aceleração dos processos, tanto na etapa precedente ao procedimento extrajudicial, quanto nas decisões do oficial da serventia imobiliária.

Mais do que isso, a evolução tecnológica se mostra revolucionária não apenas no que tange ao trabalho do engenheiro que elabora os laudos imobiliário-urbanísticos, como também na facilitação do entendimento do usuário do serviço que intenta legitimar sua posse ou regularizar sua propriedade.

Dessa maneira, a incorporação de novas tecnologias tem se demonstrado essencial para a facilitação e a aceleração dos procedimentos de regularização fundiária urbana, bem como para a exatidão dos dados a serem lançados no correspondente registro, colaborando, portanto, para a concretização da *cidade sustentável*.

Referências

ALFONSIN, Bethânia de Moraes. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: FASE, 1997.

ALFONSIN, Bethânia de Moraes. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 195-267.

AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralfo Waldo de Barros. *Primeiras impressões sobre a lei 13465/2017*. São Paulo: ARISP, 2017.

AZEVEDO, Aluísio. *O Cortiço*. Brasília: Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2018.

BORATTI, Larissa Verri. Elementos para o debate acerca da sustentabilidade urbana. In: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia. *Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 395-412.

CARDOSO, Myrian; MESQUITA, Daniel; NEVES, Gustavo; *SARF: Sistema de Apoio à Regularização Fundiária: Manual de Operação do Sistema*. Belém: UFPA, 2021.

CHAFFUN, Nelson. *Relatório Brasileiro sobre os Assentamentos Humanos*. Istambul: ONU, 1996.

DAVIS, Mike. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

FRANCISCO, Alison Cleber. A administração das serventias extrajudiciais e a comunicação na era digital. *Revista de Direito Notarial*, São Paulo, v. 7, p. 35-58, 2018.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; GONÇALVES, Thais Sales; RIBEIRO, Jessica Chaves. Aspectos urbanísticos da regularização fundiária e direito à cidade. *Revista Extensão em Ação*, v. 3, n. 2, p. 14-31, jul./dez. 2013.

GUERINI, Eduardo; MARCHESE, Augusto; VIEIRA, Ricardo Stanziola. Da efetivação das políticas públicas de habitação com base no patrimônio de afetação. *Interesse Público*, a. 21, n. 118, p. 151-186, nov./dez. 2019.

LAGO, Luciana; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. A casa própria em tempos de crise: os novos padrões de provisão de moradia nas grandes cidades. In: RIBEIRO, Luiz César de

Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. (Orgs.). *A Crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 33-48.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação dos ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

MACHADO, Maykon Fagundes; BODNAR, Zenildo; SILVA, Kaira Cristina. Governance for Urban Sustainability and the Land Regularization. *Modern Environmental Science and Engineering*, v. 5, n. 1, p. 82-91, jan. 2019.

MORAIS, Eduardo Vinícius de; OLIVO, Igor Kiel. Provimento 100/20 do CNJ: a adaptação e avanço tecnológico dos serviços notariais em meio à pandemia. *Revista Aporia Jurídica*, v. 1, n. 14, p. 15-24, 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novo referencial no direito administrativo: do controle da vontade ao do resultado. *Fórum administrativo*, v. 6, n. 67, p. 7.801-7.810, set. 2006.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. 4. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ONU. Organização das Nações Unidas. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Objetivo de Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>. Acesso em: 10 out. 2023.

OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 17-39.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Da propriedade fundiária ao capital incorporador: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado em Arquitetura) – FAU-USP, São Paulo, 1991.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país. In: IPEA. *Avanços e desafios in políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA, 2006. p. 199-210.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia a Constituição: algumas anotações a respeito do seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Arquivos de Direitos Humanos*, v. 4, p. 137-192, 2002.

VALENTI, Rita; GIULIANO, Sebastiano; PATERNO, Emanuela. Synergy between Scientific Research and Public Authorities for Future Urban Planning Forecast. *Modern Environmental Science and Engineering*, v. 5, n. 1, p. 54-67, jan. 2019.