

## ESTATUTO DA CIDADE E URBANISMO POPULAR

---

*Carlos José Cordeiro\**

**Resumo:** *Este trabalho tem por finalidade apresentar o Estatuto da Cidade como elemento legislativo que, a partir da edição da Lei nº 10.257 de 2001, passou a orientar o processo de urbanização no Brasil, de modo a permitir seja a cidade melhor desfrutada pelo homem urbano, haja vista que intenta dotar o setor público, em especial o municipal, de instrumentos que o capacitem a harmonizar os interesses particulares com os interesses gerais de bem-estar da população urbana. Em específico, a pesquisa procura evidenciar, diante das diretrizes da política urbana, que o Estatuto da Cidade tem o seu espectro direcionado a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Disso, infere-se a nítida preocupação do legislador do Estatuto em fomentar um direito urbanístico popular, que vai de encontro ao interesse social; este se qualifica em propiciar condições de inclusão da chamada cidade ilegal na cidade legal, de modo a reduzir as desigualdades sociais e reconhecer os direitos das pessoas que vivem na cidade clandestina, como forma de combater o caráter segregador e a existência do apartheid social nas cidades.*

**Palavras-chave:** *Estatuto da Cidade. Urbanismo Popular.*

**Abstract:** *This work has for purpose to present the Statute of the City as legislative element that, from the edition of the Law nº 10.257 of 2001, started to guide the process of urbanization in Brazil, in order to allow either the city more good enjoyed by the urban man, has seen that it intends to endow the public sec-*

---

\* Mestre e Doutor em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professor dos cursos de Graduação e Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Uberlândia (UFU/MG) e Juiz de Direito no Estado de Minas Gerais.

*tor, in special the municipal theatre, of instruments that enable it to harmonize the particular interests with the general interests of well-being of the urban population. In specific, the research looks for to evidence, ahead of the lines of direction of the urban politics, that the Statute of the City has its directed specter to command the full development of the social functions of the city and the urban property. Of this, it is inferred clear concern of the legislator of the Statute in fomenting urbanites a right popular; that goes of meeting to the social interest; this if characterizes in propitiating conditions of inclusion of the call illegal city in the legal city, in order to reduce the social inequalities and to recognize the rights of the people who live in the clandestine city, as form to fight the segregator character and the existence of apartheid social in the cities.*

**Keywords:** *Statute of the City. Popular Urbanism.*

## **Introdução**

Com a Constituição Federal de 1988 ficou delineado o campo temático do direito urbanístico brasileiro. Porém, faltava a regulamentação, reclamada por ela mesma, para a eficácia de algumas de suas normas.

A Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, autodenominada “Estatuto da Cidade”, veio disciplinar as propostas de reforma urbana no país, apresentando, para isso, alguns instrumentos importantes, em relação aos artigos da Constituição Federal que tratam da política urbana, a saber, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal/88.

De fato, assim como os artigos da política urbana dispostos na Carta Maior de 1988, em regra, necessitavam de regulamentação infraconstitucional, os instrumentos normativos tradicionais, como as leis disciplinadoras do parcelamento do solo urbano, leis de zoneamento, códigos de edificação e outras disposições de ordem urbanística, e até de preservação do meio ambiente, não atendiam às suas finalidades. Tal situação indicava que era preciso disposição normativa que transformasse e modernizasse a estrutura jurídica de proteção às cidades, modificando-se, assim, a própria

atuação da Administração Pública, da sociedade e dos cidadãos.

Daí, partindo de matriz constitucional, regradora da política urbana, surge o Estatuto da Cidade, que orienta o processo de urbanização local, de modo a permitir seja a cidade melhor desfrutada pelo homem urbano. Intenta, ainda, dotar o setor público, em especial o municipal, de instrumentos que o capacitem a harmonizar os interesses particulares com os interesses gerais de bem-estar da população urbana.

O Estatuto da Cidade consolida, definitivamente, o novo regime jurídico da propriedade urbana, haja vista que esse regime é encontrado em todos os cinco capítulos que o integram: Diretrizes Gerais (Capítulo I); Instrumentos da Política Urbana (Capítulo II); Plano Diretor (Capítulo III); Gestão Democrática da Cidade (Capítulo IV) e Disposições Gerais (Capítulo V).

Verifica-se que, em todos os referidos capítulos, as normas, que são de ordem pública e de interesse social, regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como do equilíbrio ambiental, seja conformando, limitando, ou até mesmo ampliando o espectro de exercício do direito de propriedade.<sup>1</sup>

De fato, esclarece Márcio Cammarosano<sup>2</sup>, que

o encarecimento do solo urbano, a ocupação descontrolada e degradadora de meio ambiente, especialmente por contingentes populacionais de baixa renda, tangidos para a periferia por inúmeros fatores, a especulação imobiliária, o estoque de áreas que permanecem não utilizadas, subutilizadas ou utilizadas de forma inadequada, como se não existisse o preceito da função social da propriedade, é situação que se apresenta em descompasso com a ordem jurídica em vigor.

<sup>1</sup> Nesse sentido, MATTOS, Liana Portilho Mattos, 2002, 341. Como exemplos da ampliação do exercício do direito de propriedade pode-se citar o direito de superfície (art. 21) e da transferência do direito de construir (art. 35). Ressalta-se que, conforme dissertou o Senador Pompeu de Sousa, relator do Projeto que deu origem à Lei n. 10.257/01, “[...] a cidade não tem geração espontânea. Nasce de correlações de forças sociais, forças humanas que vivem, circulam, trabalham e produzem. Assim, para a ordenação da vida na cidade, cada habitante, cada cidadão deve ceder parcela de seus direitos, em troca de melhores condições de vida. Tais direitos estão, em sua maior parte, ligados à propriedade [...]. Daí a necessidade de se estabelecer, a nível federal, normas gerais que orientem o crescimento das cidades e instituem instrumentos básicos para nortear a ação dos Estados e municípios em suas respectivas áreas de competência” (**Projeto de Lei do Senado n. 181, de 1989** – Estatuto da Cidade. Brasília: Senado Federal, 1989, p. 09).

<sup>2</sup> Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade (arts. 182 e 183 da Constituição Federal). In: DALLARI, Dalmo de Abreu, FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade** (comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002, p. 26.

Há, no Estatuto, portanto, nítida preocupação com as questões pertinentes à inclusão social, regularização fundiária e preservação do meio ambiente<sup>3</sup>, haja vista que a lei normatiza preceitos gerais de cunho urbanístico, oferecendo, principalmente, base para a fixação da função social da propriedade, que, prevista no texto constitucional, não dispunha de desdobramento normativo específico para sua compreensão.

Com efeito, a propriedade urbana assume feição ambiental (social), ou seja, deixa de ser considerada como simplesmente imóvel localizado dentro de limites impostos pelo legislador infraconstitucional e passa a se destinar fundamentalmente à moradia, visando assegurar, originariamente, a dignidade da pessoa humana, como princípio fundamental de ordem constitucional, nos termos do art. 1º, inciso III, da CF/88.<sup>4</sup>

Aliás, a dignidade da pessoa humana deve ser encarada como um superprincípio constitucional<sup>5</sup>, de modo a informar a ideologia política da ordem jurídica como um todo, designando a diretriz para as garantias de convivência digna, livre e igual de todas as pessoas.

<sup>3</sup> A inclusão social, a regularização fundiária e a preservação do meio ambiente concorrem para a demonstração da evidente necessidade de uma redefinição do direito de propriedade, uma vez que certos fenômenos sociais indicam essa preocupação. Nesse sentido, Rogério Gesta Leal (2003, p. 240-1), esclarece que “o espaço físico das cidades sofrem os primeiros sinais do modelo de crescimento econômico desordenado, inchando as vias urbanas de prédios inseguros e insalubres, amontoando pessoas como animais e relegando à condições inumanas de trabalho operários e profissionais do mercado de trabalho. Todos estes fatores fomentam a ocupação do solo de forma descontrolada, proliferando, de um lado, clandestinamente, a formação de núcleos habitacionais sem a menor infra-estrutura (água, esgoto, luz, serviços públicos), e de outro lado, permitindo o surgimento de novos feudos de elites que se privilegiaram com aquele modelo de mercado, configurando-se/reproduzindo-se na cidade segregações e discriminações sociais, demarcando territórios e campos mobilidade de cidadãos de primeira, segunda e terceira classe (bairros nobres, vilas, cortiços, etc.)”.

<sup>4</sup> Celso Antônio Pacheco Fiorillo disserta que “a partir do Estatuto da Cidade o uso da propriedade só pode ser entendido à luz do que estabelecem os incisos III e IV do art. 1º da CF (dignidade da pessoa humana em face da ordem jurídica do capitalismo)”. (**Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002, p. 18).

<sup>5</sup> Aponta Flávia Piovesan que “como se tem percebido, para além de se configurar em princípio constitucional, a dignidade da pessoa humana possui um ‘quid’ que a individualiza de todas as demais normas dos ordenamentos aqui estudados, dentre eles o brasileiro. Assim, deitando seus próprios fundamentos no ser humano em si mesmo, como ente final, e não como meio, em reação à sucessão de horrores praticados pelo próprio ser humano, lastreado no próprio direito positivo, é esse princípio imperante nos hodiernos documentos constitucionais democráticos, que unifica e centraliza todo o sistema; e que, com prioridade, reforça a necessária doutrina da força normativa dos princípios constitucionais fundamentais. A dignidade humana simboliza, deste modo, um verdadeiro superprincípio constitucional, a norma maior a orientar o constitucionalismo contemporâneo, dotando-lhe especial racionalidade, unidade e sentido” (**Temas de Direitos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 392-3).

## 1 Breve notícia histórica

No Brasil, até o início dos anos 80, não havia legislação que tratasse da política urbana, de modo a organizar as cidades e, por conseguinte, propiciar a todos os seus habitantes melhoria nas condições de vida, promovendo o desenvolvimento urbano.<sup>6</sup>

Apesar de algumas tentativas de sistematizar o assunto<sup>7</sup>, somente em 1983, em atenção aos reclamos populares por moradia e melhores condições de vida, foi enviado ao Congresso Nacional, por iniciativa do Executivo Federal, o Projeto de Lei n. 775, que lançou à discussão legislativa, pela primeira vez, a questão urbana e de novos instrumentos urbanísticos que favorecessem sua concretização, pretendendo, assim, inovar a ordem jurídica.

O Projeto de Lei n. 775/83 objetivou explicitar o preceito da função social da propriedade, conforme previsto no texto da Constituição vigente à época (CF/67/69, art. 160, III), criar novos instrumentos jurídicos e administrativos para possibilitar a eficiência da implementação das ações urbanísticas, prever a ativa participação popular na fiscalização dos preceitos estabelecidos, definir as noções básicas para o desenvolvimento urbano e dotar os administradores públicos, locais e regionais, de condições mais efetivas de atuação no meio urbano.

O referido Projeto tramitou, sem sucesso de aprovação, no Congres-

<sup>6</sup> De acordo com Edésio Fernandes, “a evolução da legislação urbana no Brasil desde os anos 30 não tem sido muito clara e, por conseguinte, não é de fácil compreensão. De fato, o corpo da legislação vigente parece em princípio uma simples coleção de regras fragmentadas e incompletas, as quais se referem a aspectos parciais e específicos do processo geral de crescimento urbano. Além disso, as regras urbanísticas são dispersas e pouco sistemáticas, porque não existe no Brasil uma consolidação governada por princípios gerais. Por outro lado, a falta de um tratamento constitucional adequado do tema antes da Constituição Federal de 1988 criou vários problemas quanto à competência legislativa sobre desenvolvimento urbano, assim como interpretações judiciais conflitantes” (Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (Coord.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1988, p. 214).

<sup>7</sup> Mariana Moreira preleciona que “até 1983 o país não dispunha de legislação consistente sobre política urbana. As tentativas de tratamento desse importante assunto tiveram lugar no ano de 1963 no Governo João Goulart, que promoveu o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana. Comprometido com as reformas de base, criou o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o Banco Nacional de Habitação (BNH), e instituiu o Sistema Financeiro da Habitação (SFH)” (A história do Estatuto da Cidade (art. 1º). In: DALLARI, Dalmo de Abreu, FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade** (comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002, p. 28). Nesse sentido, Grazia De Grazia, para quem, “nas décadas de 1960, 1970 e 1980, quando surgiram os grandes problemas urbanos, provocados principalmente por uma migração camponesa difícil de ser absorvida integralmente pelas cidades, desenvolveu-se em setores do governo federal o planejamento como forma de racionalizar o ‘caos urbano’” (Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Coord.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002, p.19).

so nacional até 1988, quando da promulgação da atual Constituição Federal.<sup>8</sup> Esta, por sua vez, através dos arts. 182 e 183, apresentou as diretrizes básicas da política urbana. Contudo, o ordenamento jurídico brasileiro ainda exigia, para o implemento das regras urbanísticas do texto constitucional, normas infraconstitucionais que viessem disciplinar e complementar as disposições do Texto Maior.

Cabe destacar que, em 1989, por iniciativa do então deputado Raul Ferraz, houve a apresentação, sob a forma de substitutivo, do Projeto de Lei n. 2.191, que teve o mérito de ser o primeiro a ser proposto, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, com o objetivo de regular a política urbana, em atendimento às regras da Lei Maior, notadamente as referentes ao plano diretor e às competências dos entes federados em matéria urbanística.

Entretanto, também em 1989, o Senador Pompeu de Souza, apresentou o Projeto de Lei n. 181, intitulado Estatuto da Cidade, o qual visava estabelecer diretrizes gerais da política urbana. O mencionado Projeto, após a sua aprovação no Senado Federal, foi enviado à Câmara dos Deputados, onde recebeu o número 5.788/90, bem como lhe foram apresentadas dezessete proposições, entre elas o Projeto de Lei n. 2.191/89.

O Projeto do Senador Pompeu de Souza apresentava-se confuso em razão da imprecisão terminológica referente à conceituação, aos princípios e aos objetivos da política urbana, com enfoque extremamente municipalista, sem fixar diretrizes gerais para os demais níveis de governo. Contudo, os instrumentos urbanísticos, como o direito de preempção, o de construir, o de superfície e o usucapião especial, encontravam-se bem disciplinados e definidos.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Diante da Carta da República de 1988, a Câmara dos Deputados, através da Resolução n. 6, de 04.04.89, determinou, entre outras medidas, a remessa de proposições de iniciativa de outros Poderes à Mesa daquela Casa para efeito de redistribuição, considerando como não-escritos os pareceres emitidos até aquela data. O Projeto de Lei n. 775/83 foi, em julho de 1995, retirado pelo Poder Executivo, sem deliberação. Nesse sentido, MOREIRA, Mariana, 2002, p. 36. Assim como o Projeto de Lei n. 775/83 não prosperou, vários outros com o mesmo objetivo, ou seja, dispor sobre o desenvolvimento urbano, apresentados posteriormente por diferentes parlamentares, antes da Constituição Federal de 1988, não lograram êxito.

<sup>9</sup> Paulo José Villela Lomar esclarece que “após esta [Constituição Federal de 1988], em 1989, em homenagem póstuma ao Sen. Pompeu de Souza, o Senado Federal aprovou o projeto de sua autoria, por ele intitulado Estatuto da Cidade. Todavia, sua tramitação enfrentou fortes embaraços, pois seu texto apresentava uma série de problemas. Desde então, esse projeto de lei passou a liderar a tramitação, em relação aos demais projetos apresentados, com o mesmo propósito de disciplinar o desenvolvimento urbano, propiciando instrumentos jurídicos mais adequados para o manejo pelo poder público municipal” (Usucapião coletivo e habitação popular. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 51, 2001b, p. 134).

O Projeto n. 5.788/90 permaneceu na Câmara dos Deputados a maior parte dos seus mais de dez anos de tramitação no Congresso Nacional, suscitando discussões dos mais variados segmentos da sociedade civil, bem assim recebendo alterações resultantes de interesses de toda ordem.

Mariana Moreira<sup>10</sup> revela que

durante uma década de tramitação legislativa, o Projeto de lei 5.788/1990 recebeu inúmeros substitutivos, todos resultantes das discussões travadas nas Comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Inicialmente o projeto foi distribuído à Comissão de Viação e Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior (depois subdividida em Comissão de Viação e Transporte – CVT e Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior – CDUI) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação – CCJR. A proposição teve audiência solicitada pela Comissão de Economia, Indústria e Comércio – CEIC e pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias – CDCMAM.

De fato, somente a partir de 1998 é que o Projeto de Lei passou a tramitar com maior agilidade nas Comissões da Câmara dos Deputados, em razão da aprovação de um substitutivo na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias<sup>11</sup>, e posteriormente com a aprovação do substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior<sup>12</sup> — competente para analisar o mérito do projeto — já no final de 1999. Após isso, o projeto passou a ser analisado pela Comissão de Constituição e Justiça, quanto à sua legalidade e constitucionalidade e nessa Comissão foi finalmente aprovado, encerrando sua tramitação na Câmara dos Deputados.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> 2000, p. 38.

<sup>11</sup> O substituto da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias propôs o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o novo Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, bem assim, no campo de aplicação da edificação, parcelamento e utilização compulsórios, inseriu dois parágrafos que explicitaram o conteúdo da expressão “imóvel subutilizado”. As propostas foram incorporadas ao substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior.

<sup>12</sup> A Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, apresentou substitutivo que, além de incorporar o da Comissão que a precedeu, apresentou várias inovações, no que diz respeito ao plano diretor; à inserção de um capítulo denominado “Gestão Democrática da Cidade, que prestigiou a gestão orçamentária participativa; na disciplina da outorga onerosa do direito de construir, que possibilitou a alteração onerosa de uso; e com referência à ação civil, com vistas à reparação de danos causados à ordem urbanística.

<sup>13</sup> Cf. MATTOS, Liana Portilho. O Estatuto da Cidade e o acesso à Justiça em matéria urbanística. **Boletim ADCOAS** – Doutrina, ano IV, n.12, dez/2001, p. 409.

Tendo retornado ao Senado Federal em 2001, o Projeto foi analisado pela Comissão de Assuntos Sociais que o aprovou sem nenhuma alteração, o mesmo ocorrendo, em 18 de junho do mesmo ano, pelo Plenário. Transcorrido o prazo constitucional, o Presidente da República, em 10 de julho de 2001, sancionou, com vetos, a Lei n. 10.257/01, fruto de intensas discussões e debates junto aos meios acadêmicos e à população, inaugurando nova fase para as cidades brasileiras e seus habitantes, lastreado na adoção de princípios e diretrizes para o planejamento urbano como base de sustentação de uma política urbana realizável.<sup>14</sup>

### 3 Finalidade

Para se verificar a finalidade da Lei n. 10.257/01 é pertinente a análise de sua ementa, do *caput* e do parágrafo único do artigo 1º, *in verbis*:

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal será aplicado o previsto nesta Lei. Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

De sua leitura, abstrai-se a informação de que a Lei n. 10.257/01 regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana.

Porém, tal noção deve ser conjugada com o disposto no parágrafo único do art. 1º que, de início e taxativamente, denomina a Lei 10.257/01 de “Estatuto da Cidade”, para, depois, informar que a natureza jurídica das suas normas é de ordem pública e interesse social e, por fim, dispor

---

<sup>14</sup> Carlos Ari Sundfeld acrescenta que o Estatuto da Cidade surgiu “[...] com a pretensão de pôr fim à prolongada adolescência em que ainda vive o direito urbanístico brasileiro. Coube à nova lei enfrentar o desafio de *consolidá-lo* (fixando conceitos e regulamentando instrumentos), de lhe conferir *articulação*, tanto interna (estabelecendo os vínculos entre os diversos instrumentos urbanísticos) como externa (fazendo a conexão de suas disposições com as de outros sistemas normativos, como as do direito imobiliário e registral), e, desse modo, viabilizar sua *operação sistemática*” (2002, p. 52, grifos do autor).

que as suas normas regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, e do equilíbrio ambiental.

Apura-se, assim, que as normas se integram para atingir interesses mais amplos do que os individuais, conjugando a proteção dos interesses coletivos, sejam presentes ou futuros, que podem ser resumidos na expressão “qualidade de vida”.<sup>15</sup>

A qualidade de vida é resultado do somatório dos elementos destacados na parte final do parágrafo único do art. 1º da Lei, ou seja, proteção do bem coletivo<sup>16</sup>, a segurança, o bem-estar dos cidadãos<sup>17</sup> e o equilíbrio ambiental<sup>18</sup>. Assim, tais elementos devem estar presentes em toda atuação

---

<sup>15</sup> Nesse sentido, OLIVEIRA. Aluísio Pires de, CARVALHO, Paulo César Pires. **Estatuto da Cidade: Anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001**, Curitiba: Juruá, 2002, p. 56. Luiz Portella Pereira complementa que “a *definição* do que seja qualidade de vida do cidadão é demais subjetiva. As pessoas são evolutivas nas suas necessidades. No momento em que as necessidades estiverem satisfeitas nascerão outras. [...] Necessário criar-se um código mínimo nacional do que sejam as necessidades básicas do cidadão, para definir o que é qualidade de vida. Os parâmetros utilizados pela ONU consideram qualidade de vida a alfabetização, a renda *per capita*, mortalidade infantil e mais um ou dois itens, não refletindo, na maioria das vezes, a satisfação plena do contemplado com o título de ‘cidade de melhor qualidade de vida do Brasil’. Tomando por exemplo a cidade de Feliz, que foi eleita a cidade de melhor qualidade de vida do país, seus moradores não concordam com o título” (**A função social da propriedade urbana**. Porto Alegre: Síntese, 2003, p. 18, grifos do autor). Ressalta-se que é impossível desvincular da execução da política urbana (arts. 182 e 183 da CF/88) o conceito de direito à sadia qualidade de vida, assim como do direito a satisfação dos valores da dignidade da pessoa humana e da própria vida.

<sup>16</sup> A noção de bem coletivo, tal qual lançada no bojo da Constituição Federal de 1988 (art. 225) e no parágrafo único do art. 1º do Estatuto da Cidade, reafirma a superação da visão tradicional na dicotomia entre bens públicos e bens privados, haja vista que o uso da propriedade deve estar vinculado ao interesse da coletividade, em prol do bem ambiental.

<sup>17</sup> A segurança e o bem-estar dos cidadãos devem ser entendidos não somente como reflexos penais, mas também como garantias de incolumidade físico-psíquica dos cidadãos. Aponta Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2002, p. 19) que “[...] a segurança e o bem estar passam a orientar o uso da propriedade no que toca aos direitos fundamentais adaptados à dignidade da pessoa humana sem desprezarem as necessidades que decorrem dos sistemas econômicos capitalistas”. Hely Lopes Meirelles acrescenta que “o *bem-estar social* é o bem comum, o bem do povo em geral, expresso sob todas as formas de satisfação das necessidades comunitárias. Nele se incluem as exigências materiais e espirituais dos indivíduos coletivamente considerados; são as necessidades vitais da comunidade, dos grupos, das classes que compõem a sociedade. O bem-estar é o escopo da justiça social a que se refere nossa Constituição (art. 170) e só pode ser alcançado através do *desenvolvimento nacional*” (**Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p. 503, grifos do autor).

<sup>18</sup> O uso da propriedade também passa a ser, literalmente, condicionado ao equilíbrio ambiental, tanto o natural como o artificial. Revela Celso A. Pacheco Fiorillo que “o uso da propriedade está condicionado ao meio ambiente cultural, meio ambiente do trabalho e meio ambiente natural da mesma maneira que está, diretamente por força do Estatuto da Cidade, ao meio ambiente artificial, fundamento direto da presente lei” (2002, p. 20). Esclarece-se que o meio ambiente apresenta pelo menos quatro significativos, quais sejam: a) meio ambiente natural ou físico que é constituído pelo solo, água, ar atmosférico, flora e fauna, ou seja, por todos os elementos responsáveis pelo

administrativa, vedando-se medidas que atendam a uma finalidade somente, ou sejam antagônicas a outras.

Portanto, diante da finalidade sistematizada em lei, nota-se que o Estatuto da Cidade objetiva organizar o desenvolvimento urbano nacional, mediante a regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, com regras gerais que atendam ao bem coletivo, à segurança, ao bem-estar dos cidadãos e ao equilíbrio ambiental.

Tal noção encontra-se em congruência com todos os instrumentos da política urbana previstos na Lei n. 10.257/01 (art. 4º), sejam os recepcionados ou os advindos de inovação legislativa, os quais instituem prerrogativas ou ampliam os limites de atuação da Administração Pública frente aos proprietários, bem assim dos direitos concedidos aos proprietários/possuidores.<sup>19</sup>

Assim sendo, o Estatuto da Cidade destina-se a promover intervenções administrativas na propriedade urbana por meio de diretrizes políticas nacionais, mediante regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, com regras gerais que atendem ao bem coletivo, a segurança, o bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental, concedendo direitos aos proprietários, ampliando, pois, os limites de atuação da Administração Pública frente aos proprietários e à iniciativa privada.<sup>20</sup>

Resta patenteado que, na execução da política urbana, determinada pela Lei n. 10.257/01, o operador do direito deverá sistematizar o planejamento da função social da cidade para melhorar a qualidade de vida, nas

---

equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e o meio em que vivem; b) meio ambiente cultural que é integrado pelo patrimônio histórico, artístico, paisagístico e turístico, que se traduzem na história de um povo, a sua formação, cultura e cidadania; c) meio ambiente artificial que é constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (espaço urbano aberto). Esse tipo de meio ambiente está intimamente ligado ao próprio conceito de cidade; d) meio ambiente do trabalho que tem a saúde e a segurança do trabalhador como objeto jurídico tutelado, de modo que haja respeito ao direito à sadia qualidade de vida. Nesse sentido, FIORILLO, Celso A. Pacheco. RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental e patrimônio genético**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 111-29.

<sup>19</sup> Como instrumentos que instituem prerrogativas ou ampliam os limites de atuação da Administração Pública frente aos proprietários são exemplos: Instrumentos gerais de política urbana (Título II, Seção I); Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (Seção II); Do IPTU progressivo no tempo (Seção III); Da desapropriação com pagamento em títulos (Seção IV); Do direito de preempção (Seção VIII); Da outorga onerosa do direito de construir (Seção IX); Das operações urbanas consorciadas (Seção X); Da transferência do direito de construir (Seção XI); Do estudo de impacto de vizinhança (Seção XII); Do plano diretor (Capítulo III); Da gestão democrática da cidade (Capítulo IV); Das disposições gerais (Capítulo V). Como instrumentos que concedem direitos aos proprietários/possuidores são exemplos: Do direito de superfície (Seção VII) e Do usucapião especial de imóvel urbano (Seção V).

<sup>20</sup> Nesse sentido, OLIVEIRA, Aluísio Pires de, CARVALHO, Paulo Cesar Pires, 2002, p. 56.

suas mais amplas perspectivas, orientando-se pelos principais objetivos do direito ambiental constitucional<sup>21</sup> e, principalmente, pela realização dos valores estabelecidos pelo art. 1º da Carta Magna, notadamente pelo princípio da dignidade humana.<sup>22</sup>

Em verdade, com isso espera-se alcançar, pelo menos, dois objetivos, quais sejam: mitigar a especulação imobiliária e fazer com que a propriedade imobiliária urbana cumpra sua função social.

#### 4 Normas gerais e diretrizes

O Estatuto da Cidade reflete um conjunto de regras jurídicas que condicionam e qualificam a atividade urbanística, criando verdadeiro pacto entre os governos, suas administrações, a população e a própria cidade.<sup>23</sup>

A Lei n. 10.257/01, ao estabelecer em seu artigo 1º, parágrafo único, que as normas constantes de seu corpo são de ordem pública, tornou explícito o que já era conhecido no direito, ou seja, que suas normas são

<sup>21</sup> Assim, conforme disserta Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2002, p. 17-8), “o objetivo do legislador foi o de tratar o meio ambiente artificial não só em decorrência do que estabelece constitucionalmente o art. 225, na medida em que a individualização dos aspectos do meio ambiente tem puramente função didática, mas também em decorrência do que delimitam os arts. 182 e 183 da CF, visando estabelecer aos operadores do direito maior manejo da matéria inclusive com a utilização dos instrumentos jurídicos trazidos fundamentalmente pelo direito ambiental constitucional brasileiro”.

<sup>22</sup> A finalidade da Lei n. 10.257/01, que visa propiciar qualidade de vida, pode ser observada em seu sentido inverso, revelado em dois fenômenos comuns: a urbanização desenfreada e a atuação do proprietário em busca de interesses privados contrários ao social. Comenta Caramuru A. Francisco que “o publicismo não anula o caráter de garantia individual do direito de propriedade nem as exigências daí decorrentes para a intervenção do Poder Público, muitas delas, aliás, constantes do próprio Estatuto, mas jamais deve o intérprete ficar alheio ao princípio elementar, fundante e inafastável que norteia a aplicação e compreensão do Estatuto da Cidade: o que de se trata de uma norma que tem, como objetivo precípuo, estabelecer que a propriedade sobre bens imóveis urbanos somente pode ser entendida, em nossa ordem jurídica, como a utilização de um bem em favor da coletividade e um instrumento para que se desenvolva de forma equilibrada o bem-estar dos habitantes da cidade, em dispositivos que não podem ser afastados seja pela vontade das partes, seja pelos governos dos Municípios ou do Distrito Federal” (**Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2001, p. 23).

<sup>23</sup> Carlos Ari Sudfeld adverte que “convém não superestimar os efeitos imediatos do Estatuto, pois ele, em larga medida, é ainda um *conjunto normativo intermediário*. É verdade que várias de suas normas, dispensadas de qualquer complementação legislativa, são já diretamente invocáveis pelos interessados como base do estabelecimento de relações jurídicas concretas; são os casos dos capítulos relativos ao usucapião especial de imóveis urbanos e ao direito de superfície, bem como das regras sobre a concessão de uso especial para moradia (editadas pela MP 2.220, de 4.9.2001). Porém, tudo o mais exigirá desdobramentos legislativos ulteriores” (2002, p. 52, destaques do autor).

gerais e de aplicação imediata, bem assim não comportam derrogação privada de seus postulados.

Assim, as normas do Estatuto da Cidade são de direito público, ou seja, cogentes, compulsórias, pois regulam função pública, que é a atividade urbanística do poder público, conformando, por outro lado, a conduta e as propriedades dos particulares a seus ditames.

O artigo 1º, parágrafo único, do Estatuto, também preceitua que as normas estabelecidas são de interesse social, ou seja, modalidade de interesse público, significando que são destinadas a regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Conseqüentemente, há interesse social na observância das normas e limitações urbanísticas, de forma a regular o uso do solo, as construções e o desenvolvimento urbano, com o fito de melhorar as condições de vida, sob o aspecto físico-social, dos habitantes das cidades, de modo a mitigar ou mesmo aniquilar o encarecimento do solo urbano e a ocupação descontrolada e degradadora do meio ambiente.

Comenta Mariana Moreira<sup>24</sup> que

a propriedade está, dessa forma, condicionada a servir a um interesse que supera a esfera jurídica de seu titular. Vale dizer, a propriedade deve atender a um interesse coletivo para que possa, no atendimento do interesse individual, ser garantida pelo ordenamento jurídico.

Em decorrência, almeja-se que as questões pertinentes à inclusão social, à regularização fundiária e à preservação do meio ambiente sejam resolvidas, como forma de assegurar a todos o direito à cidade, observando-se a melhoria de qualidade de vida, mediante a adequada ordenação do espaço urbano e a possibilidade de fruição dos bens, serviços e equipamentos urbanos por todos os habitantes da cidade.

Diante de tal intento, a política urbana, descrita no art. 2º do Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais, tem como um de seus objetivos ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, bem como da propriedade urbana, conforme já determinado constitucionalmente (art. 182).

<sup>24</sup> 2002, p. 30.

O referido dispositivo legal elenca, em dezesseis incisos<sup>25</sup>, as linhas a serem adotadas especialmente pelos governos municipais na disciplina da ordenação e desenvolvimento das cidades, medidas que não podem faltar ou ter regramento que leve à sua anulação, sob pena de inconstitucionalidade e ilegalidade das medidas divergentes, em face do seu caráter cogente e de interesse público.<sup>26</sup>

Não é objeto desse estudo apresentar e analisar todas as diretrizes positivadas. Porém, interessa à pesquisa destacar que o Estatuto torna claro que, nas cidades, o equilíbrio entre as diversas forças e interesses é necessário e possível.

É preciso buscar o equilíbrio das várias funções entre si (moradia, trabalho, lazer, circulação etc.), bem como entre a realização do presente e a preservação do futuro (art. 2º, I); entre o estatal e o não-estatal (incisos III e XVI); entre o rural e o urbano (inciso VII); entre a oferta de bens urbanos e a necessidade dos habitantes (inciso V); entre o emprego do solo e a infra-estrutura existente (inciso VI); entre os interesses do Município e o dos territórios sob sua influência (incisos IV e VIII). O crescimento não é um objetivo; o equilíbrio, sim; por isso o crescimento deverá respeitar os limites da sustentabilidade, seja quanto aos padrões de produção e consumo, seja quanto à expansão urbana (inciso VIII). Toda intervenção individual potencialmente desequilibradora deve ser previamente comunicada (inciso XIII), estudada, debatida e, a seguir, compensada.<sup>27</sup>

Diante de tal perspectiva é que deve ser observado o direito público subjetivo à universalização do direito à cidade de todos os que nela vivem, de forma que toda a população tem o direito coletivo a uma cidade sustentável, que deve proporcionar a fruição individual das vantagens dela decorrentes.<sup>28</sup>

Nota-se, portanto, que as diretrizes gerais, em sua maioria auto-apli-

<sup>25</sup> Muitas vezes um mesmo inciso inclui duas diretrizes que precisam ser compatibilizadas, como, por exemplo, o “direito a cidades sustentáveis” (art. 2º, I), que envolve dois aspectos, ou seja, “à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer”, e a exigência de que tudo isso seja sustentável, “para as presentes e futuras gerações”. Comentam Aluisio Pires de Oliveira e Paulo Cesar Pires Carvalho (2002, p. 60) que “a amplitude e a extensão das diretrizes elencadas revelam um mundo ideal ou utópico na primeira leitura, que se mostra extremamente útil não só por dar norte à atuação administrativa, mas também por permitir a defesa dos administrados quando haja a violação de qualquer destas finalidades da política urbana”.

<sup>26</sup> Nesse sentido, FRANCISCO, Caramuru A., 2001, p. 25.

<sup>27</sup> Cf. SUNDFELD, Carlos Ari, 2002, p. 54-5.

<sup>28</sup> Cf. SUNDFELD, Carlos Ari, 2002, p. 55.

cáveis, deverão, em síntese, ser observadas pelos entes federados<sup>29</sup> quando da promoção de políticas urbanas voltadas a garantir as funções sociais da propriedade urbana e da cidade, bem como garantir o direito a cidades sustentáveis e ao desenvolvimento de gestões democráticas de cidades.

## 5 Função social da cidade e desenvolvimento sustentável

As diretrizes são importantes regras para o entendimento superveniente das disposições constantes no corpo do Estatuto da Cidade, uma vez que elas, isoladamente, não bastam para o implemento de uma política urbana, mas serão pressupostos para a legislação que se seguirá, seja na elaboração do plano diretor, e seja nas leis de cunho urbanístico, as quais garantirão a implementação dessa política.

Deve-se observar que o cerne das diretrizes da política urbana encontra-se no *caput* do art. 2º, ou seja, “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e da propriedade urbana”.

No que diz respeito ao princípio da função social da propriedade, a Constituição Federal de 1988 apresentou os seus paradigmas gerais no art. 182, no que foi seguida pelo Estatuto da Cidade, que elegeu o plano diretor<sup>30</sup> dos municípios como instrumento básico para a observância desse princípio, tendo em vista que, no art. 39<sup>31</sup>, expressamente dispõe que:

<sup>29</sup> O art. 3º da Lei nº 10.257/01 atribui à União a competência para instituir outras normas gerais e federais de direito urbanístico (inc. I) e diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (inc. IV). Define, também, a cooperação entre a União e os demais entes federativos em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (inc. II), bem assim a cooperação, por iniciativa própria da União e em conjunto com as demais esferas de governo, para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (inc. III). Confere, por fim, a competência à União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (inc. V), os quais comporão as diretrizes gerais de desenvolvimento urbano nacional.

<sup>30</sup> Observa Liana Portilho Mattos (2003, P. 171), “o plano diretor não é requisito obrigatório para a propriedade urbana ser compelida a atender uma função social”. De fato, é equivoco o entendimento de que o plano diretor seria o único instrumento apto a ditar as regras para o preenchimento do conteúdo da função social da propriedade, uma vez que existem várias normas infraconstitucionais, gerais, que se prestam à mesma finalidade, e mesmo outros instrumentos de política urbana, como, *verbi gratia*, o usucapião especial de imóvel urbano.

<sup>31</sup> O Estatuto da Cidade, para que a propriedade urbana atenda à sua função social, prescreve, no art. 2º, VI, diretrizes de ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental.

a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta lei.

O plano diretor dos municípios<sup>32</sup>, diante da função social da propriedade urbana, tem respaldo legal para exigir do proprietário do imóvel o dever de exercitar o seu direito em benefício da sociedade, haja vista que o conceito de propriedade encontra-se vinculado ao seu valor de uso e não ao seu valor de troca. Logo, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às reais necessidades de moradia e o pleno ordenamento da cidade.<sup>33</sup>

Por sua vez, a função social da cidade busca a formulação de nova ética urbana, voltada à valorização do ambiente, da cultura, da cidadania e dos direitos humanos, redirecionando a política urbana a manter um mínimo de equilíbrio entre as formas de desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social e humano da cidade.

De fato, como esclarece Carlos Ari Sundfeld<sup>34</sup>,

a cidade, como espaço onde a vida moderna se desenrola, tem suas

<sup>32</sup> Como princípios constitucionais norteadores do plano diretor, são fundamentais os princípios da função social da propriedade, das funções sociais da cidade, do desenvolvimento sustentável, da igualdade e da justiça social e da participação popular.

<sup>33</sup> Cf. SILVA, Jacqueline Severo da. A usucapião especial urbana, o Estatuto da Cidade: limites e possibilidades. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Coord.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Fabris, 2002, p. 140. Adilson Abreu Dallari ressalta que “o princípio da função social da propriedade é a idéia central que confere coerência e racionalidade ao sistema de atos normativos e administrativos que visam à organização conveniente dos espaços habitáveis” (Instrumentos da Política Urbana (art. 4º). In: DALLARI, Dalmo de Abreu e FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade** (comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002, p. 75). O Estatuto da Cidade, para a propriedade atender a sua função social, aponta, no art. 2º, VI, as diretrizes de ordenação e controle do solo.

<sup>34</sup> 2002, p. 54. Cláudio Luis Watanabe Escavassini ressalta a importância de se ter em mente as idéias de função social da cidade e função social da propriedade. “A primeira, por ser bem de uso comum do povo, finca raízes no direito ambiental e é responsável por proporcionar um habitat ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. Já a função social da propriedade tem como berço o direito urbanístico constitucional, responsável pela regulamentação da produção do ambiente construído, entretanto, tendo como objeto as propriedades urbanas individualizadas, cuja preocupação se assenta em três momentos: parcelamento do solo, ocupação dos lotes e uso, todos voltados ao interesse comum.” (Política urbana e direito à vida. In: FREITAS, José Carlos de (Coord.). **Temas de Direito Urbanístico 3**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Ministério Público de São Paulo, 2001, p. 166)

funções sociais: fornecer às pessoas moradia, trabalho, saúde, educação, cultura, lazer, transporte etc. Mas, como o espaço da cidade é parcelado, sendo objeto de apropriação, tanto privada (terrenos e edificações) como estatal (ruas, praças, equipamentos etc.), suas funções têm de ser cumpridas pelas partes, isto é, pelas propriedades urbanas. A política urbana tem, portanto, a missão de viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais do todo (a cidade) e das partes (cada propriedade em particular).

A cidade, para cumprir sua função social, deve oferecer ao cidadão o pleno exercício do direito à cidade, de modo que lhe sejam garantidos, por exemplo, o saneamento, a segurança, a educação, a saúde, o transporte público e o acesso à moradia, objetivando-se, pois, reduzir as desigualdades sociais, promover a justiça social e melhorar a qualidade de vida de seus habitantes.<sup>35</sup>

Vale dizer que a função social da cidade também é princípio orientador do plano diretor dos municípios, pré-determinando que este esteja envolto de ações, metas e medidas destinadas a garantir o exercício do direito a cidades sustentáveis, entendido como o “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”, conforme disposto no art. 2º, I, da Lei n. 10.257/01.

Realça-se que o significado da conjugação dos pontos do citado dispositivo legal é privilegiar a dignidade da pessoa humana, elevando-se o caráter social, urbanístico e ambiental que deve guarnecer o desenvolvimento sustentável das cidades.

Como se vê, o direito a cidades sustentáveis é direito público subjetivo, na medida em que o próprio ordenamento jurídico o confere a cada cidadão, que pode, assim, exigir da Administração Pública a sua efetividade.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Conseqüentemente, a cidade não cumpre sua função social quando, por exemplo, adota uma postura que gere situações de desrespeito aos direitos humanos e de não proteção do meio ambiente.

<sup>36</sup> Caramuru A. Francisco (2001, p. 27) observa que a cidades sustentáveis é “um direito demasiadamente amplo, que ainda depende de existência de recursos para sua efetivação, não parece ter papel algum senão o de reafirmação retórica de que cada um dos habitantes da cidade é portador de um poder de exigência, é uma demonstração de que se está diante de um aspecto da cidadania que tanto realce obteve na vigente ordem constitucional”. Anote-se, conforme Elida Séguin, que “o desenvolvimento sustentável migrou de um conceito puramente ambiental para transformar-se em tópico do Direito Urbanístico propondo-se a encontrar solução para problemas das cidades, como meio ambiente construído, compatibilizando o atendimento das necessidades humanas, nos seus variados aspectos, com a função socioambiental da cidade. No entanto, ele deve

Assim, o princípio da função social da cidade deve ser aplicado para mediar a intensa litigiosidade dos conflitos urbanos, como o caso de preservação de bacias e mananciais, utilização de áreas públicas e verdes para fins de moradia, destinação de áreas para implantação de usinas e incineradores de lixo em bairros residenciais.<sup>37</sup> Da mesma forma, deve ser aplicado para evitar ou aniquilar a segregação e exclusão de grupos e comunidades carentes.

Dentre os predicativos para uma cidade cumprir a sua função social, interessa para esse estudo destacar a necessidade de se atender ao direito à moradia, segundo ponto da diretriz do direito a cidades sustentáveis (art. 2º, I).

De fato, a moradia é um dos valores supremos a serem perseguidos pela política urbana, uma vez que, além de emanar do próprio texto do Estatuto da Cidade, é direito social fundamental, inserido que foi, pela Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000, no corpo do art. 6º, da Constituição Federal de 1988.

Portanto, o poder público, de forma generalizada, deve ter preocupação especial com o problema habitacional<sup>38</sup>, de modo a desenvolver políticas que busquem solucionar o déficit habitacional existente em sua população, sob pena de incorrer em ilegalidade e mesmo estar promovendo a continuidade da marginalização de diversos grupos de sem teto.

A questão do déficit habitacional é resultado de uma série de distorções ao longo das últimas décadas, que têm revelado que as formas de acesso ao solo e produção da moradia têm assumido percentuais crescentes de ilegalidade nas cidades.<sup>39</sup>

---

ser acompanhado de transformação contínua e de avanços tecnológico e sociais diversos, ou não haverá sustentabilidade” (**Estatuto da Cidade**: promessa de inclusão social, justiça social. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 36).

<sup>37</sup> Cf. SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o plano diretor – possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSORIO, Letícia Marques (Coord.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002, p. 81.

<sup>38</sup> Para Márcio Cammarosano (2002, p. 25), “[...] falar em *habitação, moradia, casa, lar*, é falar em necessidade vital básica do ser humano, que a Constituição assegura como direito social, impondo-se ao legislador e ao administrador público dar-lhe densidade normativa e implementar políticas que lhe assegurem a mais plena eficácia”.

<sup>39</sup> Segundo Glauber Moreno Talavera, “o aumento do déficit habitacional — calculado hoje em 10 milhões de unidades no Brasil — teve suas raízes na longa crise econômica do país, no esgotamento do modelo de financiamento adotado até meados dos anos 80, nas estratosféricas taxas de inflação, que ajudaram a destruir os mecanismos de financiamento, além dos sucessivos erros de modelos econômicos adotados. Jamais tivemos uma política habitacional contínua” (Direito à moradia. **Revista do Curso de Direito do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas**, v. 23, 2001, p. 62-3). Rui Geraldo Camargo Viana ressalta que “o problema da moradia não

No Brasil, nota-se que a combinação dos processos de industrialização e urbanização provocou enorme concentração econômica, de modo a favorecer a segregação sócio-espacial da população carente e de baixa renda, que são ejetados para a periferia do espaço urbano, sem infraestrutura básica, política de transportes, ou mesmo política habitacional que enfrente a questão urbana de maneira planejada e consistente.

Tal situação tem levado para as principais cidades brasileiras, mesmo para as modernas áreas centrais, parcelamentos periféricos muito pobres, geralmente irregulares ou mesmo clandestinos, onde a autoconstrução é a regra. Da mesma forma, em áreas urbanas nobres, as construções e edifícios sofisticados compartilham o espaço com favelas precárias que resultam da invasão de áreas públicas e privadas, o que tem provocado mudanças culturais, assim como impacto e danos ambientais.

Edésio Fernandes<sup>40</sup> argumenta que

a realidade é que a divisão entre as ordens formal e informal, entre a cidade 'legal' e a cidade 'ilegal', têm se acirrado: pode-se afirmar que, quando são consideradas as condições de acesso ao solo e de construção da moradia, mais de 60% da população das principais cidades estejam vivendo em condições irregulares.

Logicamente que a ilegalidade urbana não está afeta, exclusivamente, às parcelas territoriais ocupadas por população pobre, uma vez que há práticas ilegais notadas também nos grupos mais privilegiados, que vão do desrespeito freqüente às normas urbanísticas aos chamados condomínios fechados que, dentre os efeitos negativos, impedem a livre circulação de todos nas ruas e o livre acesso às praias — bens de uso comum de todos.<sup>41</sup>

Porém, sem dúvida, é a população pobre que tem sido objeto do processo de segregação sócio-espacial, enfrentando, pois, o problema da submoradia, da favela, dos cortiços, barracos, palafitas, mocambos, e da

---

é só nosso; o déficit mundial de habitações é de um bilhão, chegando o pátrio a uma carência de 15 milhões, computadas nesta cifra aquelas moradias inadequadas por falta de água, luz, banheiro, coleta de lixo e demais equipamentos urbanos. [...] Os desassistidos pelo Poder Público, sem condições de acesso à moradia, que se converteu em uma mercadoria escassa e cara, revelam-se protagonistas da verdadeira guerrilha urbana que, em decorrência dessas frustrações, se instalou no seio da nossa sociedade” (Direito à moradia. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 95, 2000, p. 550).

<sup>40</sup> Direito do Urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. In: FERNANDES, Edésio (Coord.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1988, p. 06).

<sup>41</sup> Cf. FERNANDES, Edésio, 2001, p. 192.

ocupação indevida de áreas públicas, inclusive de áreas de proteção aos mananciais.

Nesse sentido, Carlos Ari Sundfeld<sup>42</sup>, ao analisar a relação urbanismo e pobreza, reconhecendo que suas relações oscilam entre o desprezo mútuo e o conflito, assevera que

o solo urbano passa a ser objeto de ações clandestinas (invasão de imóveis públicos e de espaços comuns, construções irregulares, ocupação de glebas não urbanizadas e de áreas protegidas) e de relações informais (transações de ‘posses’, instalação de serviços e equipamentos públicos em favelas etc.). O resultado é a anemia do direito urbanístico, enredado na contradição entre a cidade legal e cidade ilegal.

Portanto, em atenção ao princípio da função social da cidade, que deve motivar a redução das desigualdades sociais, a promoção da justiça social e a melhoria da qualidade de vida, o poder público deve rever as situações que geram a segregação e exclusão dos grupos de comunidades carentes que acabam por ter na ocupação irregular e inadequada a única saída para os seus problemas de moradia.<sup>43</sup>

No contexto do Estatuto da Cidade, para o atendimento do direito à moradia, um dos aspectos da diretriz do direito a cidades sustentáveis (art. 2º, I, do Estatuto) e núcleo do direito social fundamental (art. 6º, CF/88), necessária se faz a sua conjugação com outras diretrizes da política urbana, especialmente a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (art. 2º, XIV).

Ressalta-se que se deve adicionar, também, para a concretização do direito à moradia, a diretriz da simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo (art. 2º, XV), como forma de permitir a inclusão social dessa classe no mundo jus-urbanístico, com a adequação da ordem urbanística à situação real da população, reduzindo, inclusive, a força que impulsiona a cidade ao crescimento horizontal.

<sup>42</sup> 2002, p. 58.

<sup>43</sup> No que diz respeito às ocupações irregulares e inadequadas, deve o poder público implementar programas de regularização fundiária, os quais devem ser associados a um conjunto de políticas públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana destinadas a reverter o atual padrão excludente de crescimento urbano. Nesse sentido, o Instituto Pólis — Estudos, formação e assessoria em políticas sociais —, coordena excelente trabalho denominado “regularização da terra e moradia — o que é e como implementar”, que se constitui numa espécie de manual de orientação aos governos e à sociedade civil, no sentido de atingir maior justiça social e urbanística nos processos de regularização fundiária. (Disponível em <<http://www.polis.org.br>>).

## 6 Urbanismo popular

Verifica-se que o Estatuto da Cidade, diante das diretrizes da política urbana, tem o seu espectro direcionado a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Conseqüentemente, em face da relação existente, as propriedades urbanas têm um compromisso maior do que satisfazer os interesses de seus titulares, porquanto devem prover a cidade de melhores condições de vida para os que nela habitam, trabalham e circulam.

Aliás, sob esse aspecto, Ricardo Pereira Lira<sup>44</sup> nota que dois são os princípios básicos que lastreiam a visão de um direito urbanístico contemporâneo, suficientemente aparelhado para ensejar assentamentos urbanos mais justos e racionais nas grandes e médias cidades.

O primeiro deles, em síntese, flui da noção de que a propriedade não é a mesma em qualquer circunstância, ficando a extensão de suas faculdades ou direitos elementares na dependência da natureza do bem que lhe serve de objeto. Logo, se o domínio se pratica sobre bem de produção, bem capital (bem idôneo a gerar outro bem, como a terra, por exemplo), a propriedade ostenta determinado perfil, com o exercício das faculdades de usar, gozar e dispor mais intensamente limitado, em nome do interesse social, diversamente do que acontece com o bem de uso ou o bem de consumo.

Por sua vez, o segundo princípio se vitaliza na consciência que se precisa ter de que a edificação, a utilização do solo urbano com qualquer finalidade, enfim, a configuração e a magnitude de uma cidade, não podem ser *realizações privadas*, que ocorrem ao sabor da conveniência do dono do lote ou da gleba urbana. Esses fatos são *realizações públicas*, fatos coletivos por excelência, devendo ser sempre vistos através do prisma da qualidade de vida não apenas individual, mas predominantemente da comunidade.

Dessa percepção, nota-se que o legislador do Estatuto demonstrou, em suas disposições, nítida preocupação em fomentar um direito urbanístico popular, que vai de encontro ao interesse social<sup>45</sup>; este se qualifica em

<sup>44</sup> In: MATTOS, Liana Portilho, 2003, prefácio.

<sup>45</sup> Realça-se que, de acordo com o que dispõe a Constituição Federal/88, ao disciplinar o instituto da desapropriação (art. 5º, XXIV), interesse social é modalidade de interesse público, o que indica a busca pelo bem-estar coletivo, objetivo último do próprio Estado. Conforme Carlos Ari Sundfeld (2002, p. 58, nota 21), “a inserção do direito urbanístico no contexto do Estado Social é enfatizada pelo Estatuto, que utiliza com naturalidade o conceito de *interesse social* (suas normas são definidas como ‘de interesse social’ — art. 1º, parágrafo único; a atuação dos agentes

propiciar condições de inclusão da chamada cidade ilegal<sup>46</sup> na cidade legal, de modo a reduzir as desigualdades sociais e reconhecer os direitos das pessoas que vivem na cidade clandestina, como forma de combater o caráter segregador e a existência do *apartheid* social nas cidades.

É patente que o legislador do Estatuto da Cidade instituiu, através de declarações de princípios, um direito urbanístico popular, porquanto se ocupou em criar e disciplinar instrumentos indispensáveis à viabilização do acesso à propriedade popular, da regularização fundiária e da legalização do emprego do solo.

Nessa ordem de idéias, Carlos Ari Sundfeld<sup>47</sup> esclarece que

o Estatuto da Cidade constitui a primeira tentativa de resposta jurídica abrangente a esse impasse, por meio de um *direito urbanístico popular*. Ele resulta da adoção de duas orientações convergentes: por um lado, a *transferência dos grupos marginalizados para dentro do mundo jus-urbanístico* (pela criação de novos instrumentos para o acesso à propriedade formal, bem como de medidas para a regularização fundiária e para a regularização das urbanizações clandestinas) e, por outro, a adequação da ordem urbanística à situação real da população, por meio de normas especiais de urbanização (*ordem urbanística popular*).

De fato, é inegável que os grandes conglomerados urbanos passaram a ter ocupação desordenada, invasões de áreas públicas e particulares, numa confusão generalizada, sendo que, nas cidades de porte médio, onde as favelas e ocupações irregulares ou clandestinas nunca tiveram ocorrência significativa, o fenômeno também passou a ser visível.<sup>48</sup>

---

urbanísticos é vinculada 'ao interesse social' — art. 2º, III e XVI), valoriza o atendimento dos *interesses e necessidades dos vários segmentos sociais* (art. 2º, V e X) e recorre à idéia de *justiça social* para orientar a partilha dos ônus e benefícios da urbanização (art. 2º, IX)".

<sup>46</sup> A cidade ilegal é onde grande parte da população brasileira vive e diariamente re-inventa práticas sociais em resposta à ordem urbanística excludente, sendo exemplos dessa ilegalidade, dentre outros, as favelas, os loteamentos clandestinos e irregulares, os cortiços. Jacqueline Severo da Silva (2002, p. 141) aponta que "a ilegalidade urbana não se restringe às parcelas territoriais ocupadas por população pobre, um claro exemplo disso são os condomínios fechados".

<sup>47</sup> 2002, p. 58-9, grifos do autor.

<sup>48</sup> Conforme explica Letícia Marques Osório, "o padrão de ocupação das cidades brasileiras caracteriza-se por apresentar grande número de lotes vazios e de glebas não urbanizadas, crescimento horizontal excessivo e alta demanda por infra-estrutura. A impossibilidade de acesso à terra e à moradia urbanas pelos mecanismos de mercado gerou grandes contingentes populacionais que têm na ilegalidade a alternativa para os assentamentos humanos" (Parcelamento, urbanização e regularização do solo no Rio Grande do Sul. In: FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia (Orgs.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 96).

Nas áreas de ocupação ilegal, não amparadas pela legislação, nota-se, cada vez mais, a ausência de financiamentos, de controle urbanístico, de investimentos públicos e de qualidade de vida.

Vem-se observando que os mais variados movimentos sociais têm incluído, em suas agendas reivindicatórias, a melhoria da qualidade de vida. Daí, a democratização do direito de propriedade nas áreas urbanas é de fundamental importância para essa almejada qualidade de vida dos habitantes da cidade, notadamente daqueles excluídos de uma infra-estrutura urbana adequada.

Essa preocupação encontra-se estampada no Estatuto da Cidade, uma vez que o acesso à propriedade imóvel não pode ser tratado apenas como um problema econômico<sup>49</sup>, sem solução na órbita urbanística, haja vista que é possível corrigir situações de degradação e introduzir parâmetros formais de regulação do uso e da ocupação do solo.

Para propiciar o acesso popular à propriedade formal, tem-se que o legislador do Estatuto da Cidade introduziu, no sistema jurídico brasileiro, o instrumento denominado direito de superfície, previsto na Seção VII, artigos 21 a 24, que permite ao proprietário, sem perder a propriedade, conceda a outra pessoa o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo de seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado.

O referido instrumento é importante avanço no tratamento do direito de propriedade, por reafirmar o desmembramento das propriedades do solo, subsolo e espaço aéreo, o que, indiscutivelmente, significa alteração urbanística, propiciando avanço na ocupação dos espaços particulares ainda inaproveitados.

O direito de superfície estimula o aproveitamento efetivo e racional do imóvel, dinamizando o desenvolvimento urbano, no sentido econômico e social, estando apto a colaborar para diminuir a carência de moradias e evitar espaços vazios em áreas urbanizadas.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Para Elida Séguin (2002, p. 79), “o desenvolvimento econômico não trouxe a Justiça Social. Possuímos uma grande dívida social, caracterizada pela exclusão de segmentos sociais através da concentração de renda, apesar do recente acesso da população excluída a bens de consumo. Hodiernamente é comum ver-se antenas parabólicas nas favelas, sem que isto represente uma inclusão social, é apenas o acesso ao consumo”.

<sup>50</sup> Aluísio Pires de Oliveira e Paulo Cesar Pires Carvalho (2002, p. 138 e 140) entendem que “[...] a fragmentação do direito de propriedade do solo, para permitir a circulação comercial apenas da superfície, como sendo um direito real, sem retirar o direito de propriedade em si, do titular, apresenta-se como instrumento que atende ao sentido econômico do desenvolvimento urbano”. Por outro lado, o direito de superfície se concatena “[...] com o interesse público de se evitar a ociosidade ou subutilização em áreas onde o Poder Público preste serviços e tenha instalado equipamentos urbanísticos. Da mesma forma, repulsa o fenômeno de expansão desnecessária da

Por sua vez, o direito urbanístico popular, instituído pelo legislador do Estatuto da Cidade, também se revela na regularização fundiária, de modo a promover a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à moradia.

Aliás, a regularização fundiária, como uma das vertentes do direito urbanístico popular, é afirmada na diretriz da política urbana estampada no art. 2º, XIV, ou seja, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

De fato, o legislador do Estatuto da Cidade reconhece que a crise generalizada de moradia e a proliferação de formas de ilegalidade urbana, no que diz respeito aos processos de acesso ao solo, são ao mesmo tempo resultados e causas de vários dos problemas urbanos enfrentados pelos municípios.<sup>51</sup>

O Estatuto da Cidade, como forma de viabilizar a regulamentação fundiária, regulamentou o instituto já existente do usucapião especial urbano individual (art. 9º)<sup>52</sup>, e inovou o sistema jurídico nacional com a criação da espécie coletiva (art. 10), assim como concebeu as concessões individual e coletiva de uso especial para fins de moradia (arts. 15 a 20), de forma a instrumentalizar as regularizações das ocupações respectivamente em áreas privadas e em áreas públicas.

Vale dizer que o instrumento da concessão de uso especial para fins de moradia, previsto no Projeto de Lei do Estatuto da Cidade, foi totalmente vetado pelo Presidente da República por questões jurídicas, ambientais e políticas.<sup>53</sup> Porém, em razão da mobilização do Fórum Nacional da Reforma Urbana, em 04 de setembro de 2001, foi editada a Medida

---

cidade e maior onerosidade ao Poder Público, originária do aumento de distância para a prestação dos serviços públicos e da quantidade de instrumentos urbanos”.

<sup>51</sup> Nesse sentido, FERNANDES, Edésio. Um novo Estatuto para as cidades brasileiras. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Coord.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002, p.11-2. O autor destaca que a crise de moradia e a proliferação de formas de ilegalidades urbana são produzidas pela combinação entre a falta de políticas habitacionais adequadas, a ausência de opções suficientes e acessíveis oferecidas pelo mercado imobiliário, e pelo sistema jurídico excludente em vigor até a promulgação da Constituição de 1988.

<sup>52</sup> Diante da divergência existente entre os lexicógrafos, quanto ao gênero da palavra usucapião, neste estudo adotar-se-á o masculino por ser o mais próximo do direito brasileiro.

<sup>53</sup> Pode-se dizer que uma das principais razões de veto do Presidente da República foi a alegação de que não foi fixada data-limite para a aquisição da concessão de uso especial, o que estimularia a continuidade nas invasões.

Provisória n. 2.220, que acabou adotando as regras vetadas, contudo com menor extensão.<sup>54</sup>

Pela referida Medida Provisória, reconhece-se que existe direito individual e coletivo à moradia, de modo que o imóvel de propriedade pública, mesmo os de uso comum, pertencente a qualquer dos entes da federação, poderá, observadas as exceções da própria norma, servir para enfrentar a questão da moradia social, notadamente da população de baixa renda.

Trata-se de medida de extrema importância social e política, constituindo-se em direito subjetivo garantido ao ocupante ou ocupantes de áreas públicas que, até a data de 30 de junho de 2001, tenham já cinco anos de posse sobre terreno urbano de até duzentos e cinquenta metros quadrados, para a espécie individual e mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, para a espécie coletiva e o utilizem para fins de moradia, desde que não tenham a propriedade ou a concessão, de qualquer tipo, de outro imóvel urbano ou rural.<sup>55</sup>

Destaca-se que o Estatuto da Cidade prevê, no art. 4º, V, “g”, a concessão de direito real de uso, que, como instrumento da política urbana, também pode ser usado para a regularização fundiária tendo em vista a moradia social, haja vista que o parágrafo 2º, do mesmo dispositivo legal, dispõe que,

nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

<sup>54</sup> A Medida Provisória n. 2.220/01 limitou-se a corrigir as falhas apontadas no veto do presidencial, acrescentando um dispositivo para deixar expresso que o mesmo direito à concessão pode ser exercido em relação a imóveis públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e outro prevendo a possibilidade de autorização de uso de imóveis públicos para fins comerciais.

<sup>55</sup> A concessão é um ato unilateral, uma vez que gera obrigações somente para o concessionário — utilizar o bem exclusivamente para fins de moradia; é gratuita (art. 1º, §1º); de simples uso, e não de exploração, uma vez que o beneficiário só pode utilizar o bem para fins de moradia, sob pena de extinção da concessão (art. 8º, I); perpétua, ou seja, subsiste enquanto o concessionário respeitar a utilização do bem e não adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural (art. 8º); de utilidade privada, porquanto se faz no interesse do concessionário e no de sua família; obrigatória, haja vista que o Poder Público não pode indeferir a concessão se o particular preencher os requisitos dos arts. 1º e 2º; autônoma, visto que não vinculada a qualquer outra modalidade de concessão. Nesse sentido, PIETRO, Maria Sylvia di. Concessão de uso especial para fins de moradia (Medida Provisória 2.220, de 4.9.2001). In: DALLARI, Adilson de Abreu, FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002, p. 163.

Por fim, no direito urbanístico popular, estampado no Estatuto da Cidade, encontra-se, ainda, o intento de viabilizar a legalização do emprego do solo, ou seja, para que haja a concretização da regularização fundiária e urbanística das ocupações populares, é preciso que as incompatibilidades existentes entre a cidade real e a ideal sejam resolvidas, legalizando-se as situações de fato existentes.

A já citada diretriz da política urbana destacada no art. 2º, XIV, prevê o “o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”, o que denota a preocupação do legislador em ditar que, em locais de ocupações populares, as regras atinentes à construção de moradias e de utilização das edificações devem obedecer a regras exclusivas e diferenciadas daquelas incidentes nas demais áreas urbanas, a fim de permitir a regulação urbanística.

Tal concepção também é notada no art. 2º, XV, em que o legislador preceitua, como diretriz para a política urbana, a “simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidade habitacionais”.

Por certo, o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, e a simplificação legislativa convergem para permitir que as ocupações populares, como situações de fato, sejam inseridas em uma ordem urbanística real, fora das raias da ilegalidade, uma vez que o ideal idílico de urbanismo não pode se sobrepor à vida real.<sup>56</sup>

## 7 Conclusão

A nova visão constitucional exige que se atribua à propriedade uma função social, vinculada, em termos de significado, aos objetivos seja da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, como da erradicação da pobreza e da marginalização, e ainda da redução das desigualdades sociais e regionais, em respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana.

---

<sup>56</sup> Carlos Ari Sundfeld (2002, p. 60) corrobora o asseverado, esclarecendo que “o que fez o Estatuto foi impedir que, após qualificar como ilegais certas situações, o Poder Público simplesmente as ignorasse. Com a legalização dos estados de fato, entra em pauta um novo tipo de dever estatal: o da atuação positiva de elevar a qualidade urbanística das situações existentes. Em suma: abandona-se a pretensão — um pouco ingênua, um pouco cínica — de construir um urbanismo ideal baseado apenas na produção normativa”.

Vale dizer que a Constituição Federal assegura o direito à propriedade privada, como consignado no art. 5º, XXII, porém, a garantia da propriedade está intimamente ligada ao bem-estar social. O inciso XXIII do mesmo dispositivo determina que a propriedade atenderá à sua função social e prevê sanções para a não observância dos postulados constitucionais (art. 182, § 4º, da CF/88).

Partindo da matriz constitucional, regradora da política urbana, surge o Estatuto da Cidade, que orienta o processo de urbanização, de modo a permitir seja a cidade melhor desfrutada pelo homem urbano. Intenta, ainda, dotar o setor público, em especial o municipal, de instrumentos que o capacitem a harmonizar os interesses particulares com os interesses gerais de bem-estar da população urbana.

De fato, é inegável que o legislador do Estatuto da Cidade instituiu um direito urbanístico popular, porquanto se ocupou em criar e disciplinar os instrumentos indispensáveis à viabilização do acesso à propriedade popular, da regularização fundiária e da legalização do emprego do solo.

Disso, nota-se que a atual tendência política, refletida no Estatuto da Cidade, consiste em dar cada vez mais relevo à função social da propriedade urbana, de modo a respeitar o seu fim prático habitacional, enquanto que o interesse particular, nela também contido, passa para o segundo plano, não significando com isso que o direito individual de propriedade não seja garantido às pessoas que vivem nas cidades, mas sim que deve atender a interesses superiores, retratados na comunidade, que almeja um meio ambiente sadio e condições dignas de vida.<sup>57</sup>

No Brasil, como o processo de urbanização tem se caracterizado pela proliferação de processos informais de acesso ao solo e à moradia, em que principalmente a população de baixa renda tem na ilegalidade a alternativa para o seu assentamento, verifica-se que a universalização do direito à cidade tem, com a promulgação do Estatuto da Cidade, novo paradigma.

De fato, verifica-se que o legislador da Lei n. 10.257/01 demonstrou sua preocupação com os processos e mecanismos informais e ilegais de

---

<sup>57</sup> Uma das principais matérias do Estatuto da Cidade é o disciplinamento da propriedade urbana, definindo-se critérios claros que permitem identificar quando a função da propriedade é social. Aliás, para atender a função social, as regras de comportamento que devem ser observadas pelo proprietário de imóvel urbano se completam com a previsão das situações que configuram abuso de direito, e, conseqüentemente, como violação do princípio da função social da propriedade. Como exemplos de situações que configuram abuso de direito do proprietário, destacam-se: a retenção especulativa do solo urbano não construído ou qualquer outra forma de deixá-lo subutilizado ou não utilizado, de modo a propiciar condições de promoção de manobras que visem aumento artificial de preços de venda e de locação.

acesso ao solo urbano e à moradia, tendo em vista as graves conseqüências socioeconômicas, urbanísticas e ambientais que trazem, de modo a repercutir na edição do inciso XIV, do art. 2º da Lei, que preceitua

a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas específicas de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Tal norma representa a diretriz da política urbana que pretende não só a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda, mas também a sua conseqüente urbanização, conquanto a proliferação ou mesmo a permanência de assentamentos informais não afeta somente os seus moradores, mas também repercutem nas cidades e na população urbana como um todo.

Portanto, consoante o urbanismo popular inserido pelo Estatuto da Cidade, necessário se faz combinar, para a regularização fundiária, a legalização das áreas e dos lotes ocupados informalmente e a implementação de infra-estrutura urbana e prestação de serviços públicos, de modo a propiciar a integração dos assentamentos informais ao conjunto da cidade, de modo que as incompatibilidades existentes entre a cidade real e a ideal sejam resolvidas.

## Referências

ALFONSIN, Jacques Távora. Breve apontamento sobre a função social da propriedade e da posse urbanas à luz do novo Estatuto da Cidade. In: OSORIO, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. v. 7. São Paulo: Saraiva, 1990.

CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade (arts. 182 e 183 da Constituição Federal). In: DALLARI, Dalmo de Abreu, FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade** (comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

CARNEIRO, Dirceu. **Parecer n. 273, de 1990, da Comissão de Assuntos Sociais, sobre o Projeto de Lei do Senado n. 181, de 1989 (Estatuto da Cidade)**. Brasília: Senado Federal, 1990.

DALLARI, Dalmo de Abreu, FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade** (comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu, Instrumentos da Política Urbana (art. 4º). In: DALLARI, Dalmo de Abreu e FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade** (comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

ESCAVASSINI, Cláudio Luis Watanabe. Política urbana e direito à vida. In: FREITAS, José Carlos de (Coord.). **Temas de Direito Urbanístico 3**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Ministério Público de São Paulo, 2001.

ESPÍNOLA, Eduardo. **Posse, propriedade – compropriedade ou condomínio – direitos autorais**. Rio de Janeiro: Conquista, 1956.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1988.

\_\_\_\_\_. A cidade nuclear e o direito periférico (reflexões sobre a propriedade urbana). **Revista dos Tribunais**, v. 723, 1996, p. 107-10.

FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia (Coords.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERNANDES, Edésio. A natureza curativa dos programas de regularização. In: Instituto Pólis (Coord.). **Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar**. Disponível em <[www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)>, acesso em 01.08.2007.

\_\_\_\_\_. Um novo Estatuto para as cidades brasileiras. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Coord.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002.

\_\_\_\_\_. A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte. In: FERNANDES, Edésio (Coord.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1988.

\_\_\_\_\_. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (Coord.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1988.

\_\_\_\_\_. Direito do Urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. In: FERNANDES, Edésio (Coord.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1988.

FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia (Coords.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1995.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

FIORILLO, Celso A. Pacheco. RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental e patrimônio genético**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

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

FREITAS, José Carlos de (Coord.) **Temas de Direito Urbanístico 3**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Ministério Público de São Paulo, 2001.  
GASPARINI, Diógenes. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo: Editora NDJ, 2002.

GONDINHO, André Osório. Função social da propriedade. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). **Problemas de Direito Civil – Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**, 8. ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

GRAZIA, Grazia De. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias

e derrotas. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Coord.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002.

INSTITUTO PÓLIS – ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS. Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar. Disponível em <<http://www.polis.org.br>>, acesso em 01.02.2007.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico**: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEITÃO, Lúcia, LACERDA, Norma. A função urbanística da usucapião. In: FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia (Coords.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**, Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

\_\_\_\_\_. A propriedade urbanística. **Revista Forense**. v. 300, 1987, p. 53-9.

LOMAR, Paulo José Villela. Usucapião urbano e concessão de uso para moradia. In: MOREIRA, Mariana (Coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 2001a.

\_\_\_\_\_. Usucapião coletivo e habitação popular. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 51, 2001b, p. 133-49.

MACRUZ, João Carlos, MACRUZ, José Carlos, MOREIRA, Mariana. **O Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos**. São Paulo: LTr, 2002.

MARTINS-COSTA, Judith, BRANCO, Gerson Luiz Carlos. **Diretrizes teóricas do novo Código Civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2002.

MATTOS, Liana Portilho. **A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2003.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade: Em busca da dignidade humana perdida. **Boletim ADCOAS** – Doutrina, ano V, n.10, out/2002, p. 336-45.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da Cidade e o acesso à Justiça em matéria urbanística. **Boletim ADCOAS** – Doutrina, ano IV, n.12, dez/2001, p. 408-13.

MEDAUAR, Odete, ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coords.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

MOREIRA, Mariana, AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro de, AMBROSIS, Clementina de. O Estatuto da Cidade e o CEPAM. In: MOREIRA, Mariana (Coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 2001, p. 437-84.

MOREIRA, Mariana. A história do estatuto da Cidade (art. 1º). In: DALLARI, Dalmo de Abreu, FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade** (comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade**: anotações à Lei n. 10.257, de 10.7.2001. São Paulo: Saraiva, 2001.

OLIVEIRA. Regis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

OLIVEIRA. Aluísio Pires de. CARVALHO, Paulo Cesar Pires. **Estatuto da Cidade**: Anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001, Curitiba: Juruá, 2002.

OSORIO, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002.

\_\_\_\_\_. Parcelamento, urbanização e regularização do solo no Rio Grande do Sul. In: FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia (Orgs.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

PEREIRA, Luís Portella. **A função social da propriedade urbana**. Porto Alegre: Síntese, 2003.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Concessão de uso especial para fins de moradia (Medida Provisória 2.220, de 4.9.2001). In: DALLARI, Adilson de Abreu, FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

PIRES, Maria Coeli Simões. Cidade e cultura – Recíprocas interferências e suas representações. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 40, 2001, p. 189-217.

SANTOS, Boaventura de Souza. O Estado, o Direito e a questão urbana. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda (Org.). **Conflito de Direito de Propriedade: invasões urbanas**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). **Direito à Cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

\_\_\_\_\_. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). **Direito à Cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade e o plano diretor – possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSORIO, Letícia Marques (Coord.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o plano diretor – possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSORIO, Letícia Marques (Coord.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002.

SÉGUIN, Elida. **Estatuto da Cidade: promessa de inclusão social, justiça social**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, Jacqueline Severo da. A usucapião especial urbana, o Estatuto da Cidade: limites e possibilidades. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Coord.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981.

SOUSA, Pompeu de. **Projeto de Lei do Senado n. 181, de 1989** – Estatuto da Cidade. Brasília: Senado Federal, 1989.

SOUZA, Luciane Moessa de. A natureza jurídica da propriedade em face do princípio da função social da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**, v. 33, 2000, p. 199-207.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu, FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

TALAVERA, Glauber Moreno. Direito à moradia. **Revista do Curso de Direito do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas**, v. 23, 2001, p. 61-74.

VIANA, Rui Geraldo Camargo. Direito à moradia. **Revista da Faculdade de direito da Universidade de São Paulo**, v. 95, 2000, p. 544-52.

