

**A TÍMIDA APLICAÇÃO DO ESTATUTO
DA CIDADE COMO FERRAMENTA
PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA**

JOÃO APARECIDO BAZOLLI

A TÍMIDA APLICAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE COMO FERRAMENTA PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

João Aparecido Bazolli¹

RESUMO

Este trabalho analisou a situação contemporânea da regularização fundiária urbana a partir do Estatuto da Cidade e da legislação urbanística brasileira. Justifica-se esse estudo pelo fato de o Estatuto da Cidade ter completado 10 anos de vigência em julho de 2011 ainda com aplicabilidade tímida, principalmente, no campo do uso de seus instrumentos para a regularização fundiária urbana. Objetivou-se com esse estudo propor um debate sobre o Estatuto da Cidade e a legislação urbana brasileira sob o enfoque dos principais problemas e obstáculos para a regularização fundiária urbana. A metodologia do estudo consistiu na revisão de literatura, análise bibliográfica, experiência prática na elaboração do Plano de Regularização Fundiária Sustentável de Palmas-TO. Concluiu-se que os municípios não estão aplicando os instrumentos desse novo arcabouço jurídico, em decorrência da forte influência política orquestrada pelo setor imobiliário e em razão do conservadorismo do judiciário, ainda reticente ao relativismo do direito à propriedade.

Palavras-chave: Estatuto da cidade. Mercado imobiliário. Plano diretor. Regularização fundiária.

ABSTRACT

This paper analyzed the present situation of urban land regularization from the Statute of the City and urban legislation in Brazil. The study is justified because the Statute of the City have completed 10 years of

¹ Professor de Direito Urbanístico da Universidade Federal do Tocantins – UFT; Mestre em Ciências do Ambiente pela Universidade Federal do Tocantins - UFT ;Doutorando em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia- UFU;Consultor Jurídico sobre Direito Urbanístico do Plano de Regularização Fundiária de Palmas. Membro do Núcleo de Estudos Contemporâneos da UFT;Coordenador e Pesquisador na área do Direito das Cidades.

application in July 2011 but it still has few applicability particularly and especially in the field of use of their instruments for urban land use regulation. The objective of the study is to propose a debate on the Statute of the City and urban Brazilian legislation from the standpoint of the main problems and obstacles for urban land use regulation. The methodology consisted of literature review, literature analysis and practical experience in the drafting of Sustainable Land Regularization Plan of Palmas, Tocantins. It was concluded that municipalities are not applying the tools of this new legal framework in the face of strong political influence governed by real state department because and because the conservatism of the judiciary, still reluctant to relativism of the right to property.

Keywords: City statute. Director planning. Real estate market. Regularization. Urban right.

1 EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANA BRASILEIRA

No Brasil, os registros de normas sobre assuntos urbanos remontam o período colonial. Destacam-se, nesse contexto, as Ordenações Filipinas que, pela sua importância, estiveram vigentes no Brasil até 1916 e tratavam de matéria edilícia, da organização da cidade e das atribuições das autoridades locais relacionadas às deliberações sobre as questões urbanas (DI SARNO, 2004a).

A cronologia do atual debate sobre a função social da propriedade no contexto histórico brasileiro remonta 1808, ano este considerado como divisor de águas entre a propriedade absoluta e relativa. Instituiu-se, nessa época, o princípio do “poder de polícia” que fundamenta a aplicabilidade dos institutos jurídicos urbanísticos, além de nascer, na ocasião,

a cultura jurídica da função social da propriedade urbana criada pela jurisprudência. Essa nova cultura em questão estabeleceu a prerrogativa ao Estado, por razões intrínsecas, de arbitrar sobre os interesses comuns (DIAS, 2000a).

Desta feita, a temática urbana brasileira, que era tratada de maneira fracionada, alcançou definitivamente o *status* de marco regulatório urbanístico a partir da Constituição do Império de 1824, século XIX, que passou a amenizar o tratamento do direito de propriedade, que antes tinha o caráter quase que absolutista. A Carta Política de 1824 dispõe, por previsão legal do instituto da desapropriação, autêntica intervenção estatal. Esse instrumento possibilitaria ao Estado lançar mão de áreas de seu interesse, com a retenção de propriedade privada, contrariando, assim, o dito princípio absolutista (DI SARNO, 2004b).

Mas somente no final do século XIX a legislação urbanística brasileira mostrou sua evolução com o registro de parcerias entre o poder público municipal e a iniciativa privada. Tais parcerias ocorreram pela necessidade de melhorias urbanísticas nas cidades portuárias, chamadas de cidades de fluxo. Essa intervenção possibilitou a realização de obras públicas nas cidades pelas empresas privadas que recebiam, em contrapartida, concessões para a exploração de serviços públicos na área portuária (DIAS, 2000b).

A primeira Constituição Republicana de 1934 ratifica e contempla definitivamente a função social da propriedade, grafada no texto, de maneira explícita, no artigo 133, item 17, mas foi interpretada de maneira implícita quanto à sua

aplicabilidade.

[...] item 17 - É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social e coletivo, na forma que a lei determinar, assegurando a defesa prévia e justa nos casos de desapropriação por necessidade de utilidade pública.

A referida Lei Magna destacou em seu bojo a ordenação urbana e as atribuições do município. Estabeleceu, assim, sua competência de legislar sobre os assuntos de interesse local (DI SARNO, 2004c).

Surgiriam novas intervenções, ainda que modestas, no campo jurídico, somente na década de 1960, entre elas a implantação da Política Nacional de Habitação e Planejamento Territorial. Nessa década, os holofotes se concentraram na aprovação da Constituição Federal de 1967, que instituiu o planejamento urbano e incluiu a capacidade legislativa do município na organização urbano-territorial (DI SARNO, 2004d).

No entanto, mesmo com este arcabouço à disposição, somente no final dos anos 1970, nossos legisladores admitiram a existência de considerável parcela da população sem acesso ao mercado formal de solo. A excessiva informalidade fundiária provocou a criação da Lei nº 6.766, de 1979, denominada “Lei de Loteamento” ou “Parcelamento do Solo”, em que os legisladores inseriram o chamado espaço legal, correspondente a 35% da área total loteada, nos projetos dos empreendimentos,

área destinada ao interesse social (DIAS, 2000c).

Surgiu, a partir de então, a cultura de projetos que objetivaram integrar as populações de áreas socialmente excluídas. Todavia, essas ações de integração dependiam de recursos estatais disponíveis, que iriam além da especificação cartográfica de zonas especiais ou da destinação de áreas para a habitação social nos Planos-diretores. Por esse motivo, o resultado desse processo não registrou respostas significativas que pudessem refletir na melhoria da qualidade de vida da população excluída (DIAS, 2000d).

A década de 1970 foi marcada pela concepção da cultura de restrições às atividades imobiliárias e ao uso do solo, sob o auspício do princípio do “poder de polícia”. Nesse contexto, a cidade assumiu o papel de reserva de valor de terras, motivo do desenvolvimento de mecanismos de preservação e de regulação do mercado de solos, voltados aos empreendimentos imobiliários, e não à regulação social da produção da cidade (DIAS, 2000e).

A norma sobre o parcelamento do solo serviu para segregar, em razão do lucro e poder, a possível regularização fundiária. A “legalidade urbana” provoca a valorização antecipada no mercado de solo, na dinâmica capitalista do espaço urbano.

O Direito urbanístico através daquilo que se convencionou chamar “legalidade urbana” é regido por uma racionalidade instrumental, voltada para a otimização do lucro e do poder no espaço urbano, produzindo como uma das principais

seqüelas: a segregação urbana, pois os processos de decibilidade das cidades em sua imensa maioria possuem como objetivo apartar os ricos dos pobres, por isto propugnamos por uma virada paradigmática no direito urbanístico brasileiro, para que o mesmo busque a sua fundamentação na vontade discursiva dos cidadãos, com o objetivo de produzir padrões de desenvolvimento sustentável das cidades. (DIAS, 2000, p. 224).

2 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988: UM NOVO MARCO LEGAL

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, traz em seu bojo, pela primeira vez, dispositivos específicos e um capítulo sobre a temática urbanística. O artigo 182 da Carta Política estabeleceu que o Plano-diretor seja o instrumento técnico legal definidor de cada municipalidade. O mesmo artigo estabeleceu, ainda, que a propriedade urbana deva cumprir o princípio da função social e atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no Plano-diretor.

Segundo Harada (2004a), a função social da propriedade, quando expressa no Plano-diretor, evita a especulação imobiliária e possibilita a aplicação das medidas previstas no artigo 182 da Constituição Federal, que foi regulamentado pela Lei nº 10.257, de 2001, Estatuto da Cidade.

Intervenções urbanísticas nas periferias da cidade, onde predomina população de baixa renda, podem acarretar valorização imobiliária de tal ordem, produzindo efeitos

não desejados pelo Poder Público municipal, quais sejam, o deslocamento da população humilde para locais cada vez mais distantes do centro urbano. Nessas hipóteses, cabe ao Poder Público local ficar atento para evitar a especulação imobiliária, exigindo o cumprimento da função social da propriedade, expressa na lei do seu plano diretor, utilizando-se, gradualmente, das medidas previstas no § 4º do art. 182 da CF (HARADA, 2004, p. 79).

Para Mukai (2001), o artigo 183 da Carta Magna reforçou e consolidou a questão do princípio da função social da propriedade, quando instituiu a chamada reforma urbana. Criou-se a figura da usucapião especial, que facilita a aquisição de domínio por meio dessa figura jurídica. A usucapião especial é a aquisição de imóvel pela posse e uso de forma pacífica.

Entende Harada (2004b) que o artigo 145 da Carta Política assumiu importante papel na legislação urbanística brasileira, pois aborda o princípio da justa distribuição do ônus e dos benefícios, referenda o desdobramento do princípio da igualdade de todos perante a lei e especifica questões relativas à própria valorização imobiliária.

A execução de qualquer plano urbanístico, a reurbanização de um bairro deteriorado, por exemplo, traz benefícios à população em geral. Porém alguns serão direta e especificamente beneficiados com a execução de obras e serviços públicos, com a valorização de seus imóveis. Outras terão suas propriedades desvalorizadas pela ação do Poder Público. As valorizações diretas e específicas devem ser compensadas mediante pagamento da contribuição de melhoria por parte dos beneficiados. As propriedades esvaziadas de seu conteúdo econômico devem ser

indenizadas mediante regular processo expropriatório (HARADA, 2004, p. 97).

Este artigo foi vinculado a um projeto de lei para a sua regulamentação, que demorou 11 anos para sua aprovação e ainda depende, para sua eficácia plena, da aprovação dos Planos-diretores pelas Câmaras de Vereadores (QUINTO JR, 2003a).

3 A LEI 10.257, DE JULHO DE 2001, “O ESTATUTO DA CIDADE”

Após longa tramitação no legislativo federal, exatamente onze anos, foi aprovada a Lei nº 10.257, de 2001, chamada de “O Estatuto da Cidade”, que serviu para regulamentar o artigo 182 da Constituição Federal do Brasil, de 1988 (QUINTO JR, 2003b).

O Projeto de Lei nº 5.788, de 1990, ao ingressar no Senado Federal, recebeu o nº PL/ 181, de 1989, por ser um aperfeiçoamento do projeto pioneiro de nº 2.191, de 1989, que originou o Estatuto da Cidade (QUINTO JR, 2003c).

Esse trabalho, elaborado estrategicamente pelo Senador Pompeu de Souza, foi aprovado pelo Senado Federal em julho de 2001. Por não ser comum o ingresso de projetos de lei pelo Senado Federal, acabou por desarticular as ações dos empresários imobiliários, que, após a aprovação da referida lei, ficaram numa posição defensiva (QUINTO JR, 2003d).

Segundo Quinto Jr. (2003e), o Estatuto da Cidade, se

comparado com as experiências europeias, estaria, ao menos, com um século de atraso, considerando-se o uso dos instrumentos urbanísticos, que possibilitaria regular socialmente o mercado imobiliário e estabelecer mecanismos de compensação social por meio da política urbana.

O Estatuto da Cidade surgiu como uma nova lei para ordenar o crescimento do setor imobiliário e estabelecer as diretrizes gerais da política urbana nacional. Tem a finalidade de regulamentar as questões da ordenação do território e da participação comunitária, e objetiva promover a inclusão social. Também estabelece as regras referentes ao uso e a ocupação do solo urbano e ao controle da expansão do território urbano, e propõe a definição da função social da cidade e da propriedade, a ser especificada no Plano-diretor Participativo.

A Lei coloca à disposição ferramentas e instrumentos de Política Urbana para uso contra os abusos ao direito à propriedade, como a especulação imobiliária derivada da retenção fundiária. A especulação imobiliária objetiva a valorização viciosa do imóvel e, em regra, é provocadora dos vazios urbanos nas regiões centrais das cidades. Esse procedimento de retenção fundiária, pela nova Lei, poderá ser punido com o Imposto Predial Territorial Urbano progressivo, pelo fato de a propriedade não cumprir a função social.

Entre as medidas indutoras para cumprimento da função social da propriedade, destacam-se: a possibilidade de desapropriação do imóvel não utilizado ou subutilizado; a usucapião de imóvel urbano; a outorga onerosa

do direito de construir; as operações consorciadas, com estabelecimento de parceria entre o setor público e privado; a transferência do direito de construir; o impacto de vizinhança; a preempção, e o direito de superfície.

O Estatuto da Cidade cria instrumentos de gestão e sugere diretrizes norteadoras para ações concretas relativas à política urbana. Por previsão constitucional e desse novo marco regulador, ficaram instituídas garantias ao direito às cidades sustentáveis, que devem ser entendidas, tais como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte urbano coletivo, aos serviços públicos com qualidade, ao trabalho e ao lazer. Para fortalecer a gestão pública, o Estatuto propõe um conjunto de diretrizes, estabelecidas por: cooperação entre o poder público e a iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização; a justa distribuição dos benefícios e dos ônus do processo de urbanização, com a finalidade de dar sustentabilidade às cidades. Esse processo objetiva sensibilizar a geração presente para a preservação do meio ambiente como garantia do uso do espaço urbano também pelas gerações futuras.

Segundo Arruda (2002, p. 597), “[...] o Estatuto da Cidade não vai, por si só, garantir cidades mais justas. A nova lei traz o instrumental cirúrgico, que pode ser bem usado, ou não, de acordo com a habilidade do cirurgião, no caso as municipalidades”. O grande risco desse instrumental regulador é de se tornar “lei que não pegou”.

4 PLANO-DIRETOR

O Plano-diretor efetivamente criado pela Constituição Federal, de 1988, emergiu da dialética “[...] ocupação do espaço e indissociabilidade entre o urbano e rural”. Conhecido como plano estratégico, por traçar os objetivos e fixar seus prazos, estabelecer as atividades e definir sua execução, e como diretor, por fixar as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município (SILVA, 2008, p.139).

O Plano-diretor deve considerar, para sua concepção, o município como um todo, traçar os objetivos para a área urbana e rural; essencialmente deve definir a função social da propriedade e ser concebido a partir de ampla participação popular.

A cidade, afinal, atinge o patamar constitucional; a Carta Magna, de 1988, prevê, em seu capítulo que trata da política urbana, a obrigatoriedade da elaboração, pelos municípios, do Plano-diretor Participativo e a sua remessa à casa legislativa municipal, para a aprovação, efetivamente se transformando em Lei Urbanística Municipal. (LIRA, 1997).

O Estatuto da Cidade, mesmo após 10 anos de vigência, ainda se mostra em fase de discussão hermenêutica. Embora tenha surgido como um instrumento que regulamenta os preceitos constitucionais que tratam da temática urbana, não apresentou ainda resultados efetivos, até pela dependência da aprovação dos Planos-diretores nos municípios, que definirão, de maneira mais específica, os instrumentos utilizados pela municipalidade e as punições aplicadas aos especuladores imobiliários.

A questão central emergida do bojo desse novo conjunto de leis é o contradito ao paradigma dominante sobre a propriedade absoluta. Nesse aspecto, o debate é remetido à titularidade do domínio dos imóveis, exercido por membros da própria comunidade onde estes se inserem. Dessa maneira, a atitude dos próprios membros da comunidade, na relação do uso de suas propriedades, deveria ser cidadã, o que não condiz com a atividade especulativa de retenção de terrenos, resultante nos vazios urbanos das cidades.

Como explica Borges (1994, p. 8), “[...]o titular do domínio tem a obrigação com sua comunidade, ou seja, tem de cumprir na condição de titular do domínio a função social da propriedade”. Esta é destinada a servir a todos, embora pertença a um só. Assim, verifica-se que a propriedade privada, com base individualista, cedeu definitivamente o espaço para a propriedade com finalidade social. A propriedade somente se justifica quando cumpre sua função social, hoje por imposição legal, definida no Plano-diretor. Este novo paradigma possibilita que a população participe efetivamente da discussão dos Planos-diretores e influencie no seu resultado; como consequência, observam-se nos dias atuais o avanço para a politização da massa, a reafirmação da cidadania e o respeito à função social da cidade (HARADA, 2004c).

5 PROBLEMAS E OBSTÁCULOS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL

Os setores públicos tratam a informalidade como exceção e criam programas isolados e distintos de regularização fundiária e com isso, não integram o contexto das cidades. Os títulos dos imóveis ainda são objetos de troca de votos, portanto, a sua dinâmica de relação com os programas fundiários estão ligados a situações políticas, tanto temporais (épocas eleitorais), quanto publicitária (entrega com objetivo quantitativo). Não há conjunção de programas, como emprego e renda, saúde e outros, para garantir a permanência da população em condições dignas de habitação, assim, automaticamente as áreas regularizadas são segregadas. Os programas se colocam muito mais como protetores institucionais do que como respostas às demandas sociais. A insistência na limitação dos direitos nos programas de regularização gera novas informalidades. Não há cadastramentos, criação de mecanismos de recuperação de custos e de valorização; enfim, as pessoas são amontoadas em regiões segregadas.

A visão histórica da situação denota que esse tipo de ocupação em regiões segregadas é parte de uma estratégia da população, haja vista existir um menor risco de remoção e uma probabilidade maior de atender aos serviços públicos e os benefícios da regularização da posse.

Sabe-se que a regularização, regra geral, fomenta o mercado imobiliário informal, possibilitando aos beneficiários

dos programas usarem o capital realizado, resultado da venda do imóvel, para sua sobrevivência ou para outras finalidades. Esse fenômeno é constatável em toda a América Latina, pois não há controle do Estado, pós-regularização. Assim, caberia à municipalidade criar mecanismos para assegurar a permanência das famílias nos locais regularizados e uma fiscalização rígida, para dificultar a transferência dos imóveis, condições não constatadas na práxis da execução dos programas de regularização fundiária urbana.

Em todo o País, a tolerância pelos órgãos fiscalizadores fomenta ocupações descontroladas nas áreas urbanas, embora seja de conhecimento geral que o tempo de permanência nas ocupações configure direitos. Ainda assim, o governo, nas três esferas de poder, não tem conseguido exercer um competente controle sobre o território.

Como enfrentamento ao passivo existente, responsável pela cidade ilegal e excludente, a regularização fundiária passou à pauta nacional, fundamentada no direito subjetivo gerado pelas ocupações que é invocado por esta nova ordem jurídica urbanística, que passou a se consolidar a partir do efetivo reconhecimento ao direito de moradia.

A abordagem do tema habitacional remonta ao artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), mas a Emenda Constitucional de nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que modificou o artigo 6º da Constituição Federal; o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 –, e a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, permitiram alguns avanços

na ordem jurídica brasileira aplicável ao tema fundiário, ou seja, essencialmente esses institutos reconheceram o direito de moradia como um direito fundamental.

Ressalte-se, porém, que o Estatuto da Cidade, como precursor para o avanço dos debates fundiários urbanos, por tratar das questões urbanas em várias dimensões, consolidou a noção da função social e ambiental, da propriedade e da cidade, sendo reconhecido como um marco conceitual jurídico-político para a aplicação do Direito Urbanístico.

Contudo, ainda não há amplo entendimento do impacto dessa nova ordem jurídico-urbanística na gestão das cidades. A regularização fundiária, por exemplo, é vista como ação discricionária do Poder Público, não como um direito subjetivo do cidadão. Portanto, é salutar a estratégia da criação de um programa específico pelos municípios, que trate desse importante tema.

Convém salientar que o país conquistou avanço na urbanização das ocupações irregulares, mas os procedimentos esbarram na regularização jurídica; os resultados na emissão de documentos garantidores da posse, quando comparados com a necessidade da população, são ínfimos, diante da enorme burocracia e da legislação urbanística e de registro imobiliário serem elitistas.

Importantes ingredientes ampliam as dificuldades para a solução das questões fundiárias urbanas, entre elas a superação de um falso conflito existente entre a preservação ambiental e a regularização fundiária; a falta de percepção da indissociabilidade

entre o direito e a gestão pública, e outros.

Nesse viés, é necessário o enfrentamento do problema fundiário com a construção de argumentos consistentes que validem essa nova ordem jurídica, por meio da pacificação da doutrina e jurisprudência no campo do Direito Urbanístico.

Os processos de regularização fundiária devem se preocupar em centrar na garantia ao exercício do direito de moradia, isto é, com o olhar na ampliação do marco legal que verse sobre o tema.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudo do Ministério das Cidades (2009), que considerou a soma de famílias de baixa renda vivendo em domicílios irregulares com inadequações de infraestrutura básica, constatou um quadro fundiário caótico que apresenta 5,5 milhões de pessoas que precisam de moradia, delas 83,5% na área urbana, e mais de 13 milhões de domicílios irregulares, equivalentes a 44% dos domicílios do País. Entretanto, a informação não é exata, e o quadro pode ser muito superior se considerar que existem vários assentamentos irregulares com a infraestrutura instalada, não computados no estudo.

Apesar da expressividade dos números, esses dados, no entanto, nos dão um panorama da irregularidade, sem muita precisão, especificidades, e sem a visibilidade que a questão merece. De qualquer maneira, trata-se de um problema que atinge todo o país e reflete até hoje a falta de políticas públicas de

regularização fundiária e habitacionais, principalmente voltadas para a população de baixa renda.

A irregularidade fundiária é uma questão estrutural das cidades brasileiras, caracterizada por um desenvolvimento urbano desordenado. Fala-se, com razão, na dimensão acentuada do “problema” da irregularidade no Brasil, chegando-se a percentuais que variam em torno de 40 a 70% do parque imobiliário existente. Esses números, no entanto, devem ser utilizados de forma cuidadosa, já que se referem a situações e a problemas diferenciados.

O termo irregularidade estabelece uma “definição pela negação” (CARDOSO, 2003), ou seja, a irregularidade se define por tudo que não é regular. Isso dificulta a identificação do objeto a ser estudado, pois este, num primeiro momento, é somente um ‘fato’ que está em desacordo com a legislação ou com os procedimentos de controle urbanísticos. Neste momento, definir a irregularidade pressupõe uma classificação, ou uma tipologia, que permita orientar a análise, considerando-se as diferenças significativas entre as formas de irregularidade encontradas. Essa classificação, no entanto, pode, num primeiro momento, ser meramente descritiva, mas deve, num segundo momento, dialogar com as questões subsequentes (população afetada, causas e processos de produção), de forma a se construir um modelo com capacidade explicativa dos fenômenos e com capacidade de orientar a ação política.

A regularização fundiária poderia contribuir para a inserção plena do cidadão à cidade; viabilizar a sustentabilidade

da cidade, porque reduziria os passivos urbanísticos e ambientais, além de propiciar a transformação da economia informal em economia legal.

A política urbana deveria focar a regularização fundiária, mas ter mecanismos de controle da irregularidade para cortar o círculo vicioso que gera elevado dispêndio ao erário municipal na posterior correção do problema.

Outro aspecto relevante nas questões fundiárias é a eficácia plena conferida às normas e princípios do Direito Urbanístico, fator que atribui segurança jurídica na aplicação dos instrumentos que possibilitem o controle urbano.

A legislação urbanística da cidade legal desconhece a cidade real que mostra os conflitos desta incompatibilidade posta. Com a flexibilização dessas normas, haveria o reconhecimento da pluralidade e diversidade da produção social.

O caminho para pacificar esses conflitos nasce da relativização da propriedade com a utilização dos meios legais para a garantia da posse, além do domínio. Importante pontuar que a regularização fundiária requer a análise do caso concreto, pois existem diversas possibilidades para a solução do problema.

Embora se detecte avanço no tratamento do tema fundiário, Poder-se-ia afirmar que não há muito a se comemorar pelos 10 anos da promulgação do Estatuto da Cidade. Poderíamos citar o exemplo da aplicação da edificação compulsória e IPTU progressivo no tempo, um dos importantes instrumentos para o controle da especulação imobiliária, que tem efeito insignificante devido à elasticidade nos procedimentos burocráticos, que pode

chegar, entre a notificação inicial e a desapropriação, a oito anos, refletindo, durante este período, em penalidade insignificante, estimando-se o valor máximo de 15% sobre o valor venal do imóvel, considera do muito brando muita branda em relação à valorização do imóvel ao se comparar com o mercado imobiliário.

Constata-se, na prática, que os municípios não estão aplicando os instrumentos desse novo arcabouço jurídico, devido à forte influência política orquestrada pelo mercado imobiliário, e em razão do conservadorismo do judiciário, ainda reticente em relação relativismo do direito à propriedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, I. **Estatuto da Cidade, uma Conquista Histórica**. Câmara dos Deputados. Série Separatas de Discursos, pareceres e projetos. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2002.

BORGES, P. T. **Institutos Básicos do Direito Agrário**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. DF: Senado Federal, 1988.

CARDOSO, A.L. **Irregularidade urbanística**: questionando algumas hipóteses. Belo Horizonte: Encontro Nacional da ANPUR, 10, 2003.

DI SARNO, D. C. L. **Elementos do direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

DIAS, M. L. **Notas sobre o direito urbanístico**: a “cidade sustentável”. Jus Navigandi, Teresina. Disponível em: < <http://jus.com.br/revista/texto/1692/notas-sobre-o-direito-urbanistico> > Acesso em: 25 set 2011.

HARADA, K. **Direito urbanístico**: Estatuto da Cidade: Plano Diretor Estratégico. São Paulo: Ndj, 2004.

LIRA, R. P. **Elementos de direito urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Regularização fundiária urbana no Brasil**. Coordenação: Carvalho, Celso Santos; Gouvea, Denise de Campos. Brasília: Editora oficial, 2009.

MUKAI, T. **O Estatuto da Cidade**; anotações à Lei. São Paulo: Saraiva, 2001.

QUINTO JUNIOR, L. de Pi. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas**. São Paulo v.17, nº 47, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100011&Ing=pt&nrm=iso>. Acesso em 05 set. 2011. SILVA, J. A. da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.