

A ENFITEUSE E FUNÇÃO SOCIAL DO SOLO URBANO: A REGULARIZAÇÃO LOCAL E POPULAR

Paulo Henriques da Fonseca*

RESUMO

A propriedade imobiliária urbana e rural sempre teve um lugar de destaque nas relações jurídicas privadas e agora com as novas disposições legais e princípios do direito urbanístico, deixa de ser um absoluto quanto ao livre e individual dispor do proprietário individual, para se submeter às exigências da função social da propriedade. Um instituto de direito real bastante antigo, a enfiteuse, que consiste na bipartição da propriedade em domínio direto e útil já traduzia a finalidade social da propriedade quando a destinava para a edificação e plantio, a ocupação e aproveitamento mais intenso dos fundos rurais e urbanos, cindindo a unidade do domínio. Muitas cidades brasileiras têm seu sítio urbano em áreas cujos negócios jurídicos sobre imóveis se dão sob o pálio legal desse instituto em acentuado processo de caducidade e constitucionalmente destinado à extinção. O Código Civil de 2002 já não o traz no rol dos direitos reais e prevê sua extinção. São conhecidos como os “Patrimônios de Santos”, administrados localmente por Igrejas paroquiais, em regime de relativa proximidade e diálogo com a população no que diz respeito à gestão de interesses e negócios com imóveis. Pensando um urbanismo popular e aberto à regularização e ordenamento do uso do solo urbano, essa situação precisa ser discutida e deliberada, pois a extinção da enfiteuse beneficiará a quem? Os atuais ocupantes que cumpriram com a finalidade do instituto ou os especuladores e detentores de grandes estoques de solo urbano, os especuladores?. O direito urbanístico ou o direito a uma cidade justa e sustentável foi constitucionalizado no Brasil e uma série de leis, a principal delas a Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade dentre outras favorece um tratamento legal, judicial e administrativo tendente à regularização como inclusão social e não como simples regulação técnica, burocrática e excludente. Esta

* Professor da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e advogado. Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal da Paraíba e doutorando em Direito pela Universidad del Museo Social Argentino (UMSA).

tende a se basear numa “cidade ideal” e um urbanismo elitista e inacessível às classes populares e médias, extremamente oneroso. Partindo de várias coincidências quanto à função social da propriedade no instituto da enfiteuse e do direito à cidade justa e sustentável, procedendo a uma interpretação do quadro normativo referente ao novo direito urbanístico, como resultado se admite uma recuperação das formas de gestão da enfiteuse como via de regularização e acesso à formalização “popular” dos fundos urbanos.

PALAVRAS-CHAVE

REGULARIZAÇÃO URBANA; ENFITEUSE; PROPRIEDADE; INCLUSÃO SOCIAL.

RÉSUMÉ

La propriété immobilière urbaine et rurale a toujours eu une place remarquable dans les relations juridiques privées et, maintenant, avec les nouvelles dispositions légales du droit urbanistique, n'est plus un absolu quant à la volonté libre et individuelle du propriétaire, en étant également soumise aux exigences de la fonction sociale de la propriété. Un institut de droit réel assez ancien, l'emphytéose, une sorte de bipartition de la propriété en domaine direct et utile, traduisait déjà la finalité sociale de la propriété quant celle-ci était censée de servir à l'édification et à la plantation. Or, l'occupation et usage plus intense des fonds ruraux et urbains avait lieu à travers la séparation de notions d'unité et de domaine. Une série de villes brésiliennes ont leur site urbain en aires dont les négoce juridiques immobiliers ont eu lieu sur l'égide légale de cet institut en processus aigu de décadence et constitutionnellement destiné à la disparition. Le Code Civil de 2002 ne présente plus l'emphytéose dans la partie des instituts de droits réels et, par ailleurs, prévoit son extinction. Les dits « Patrimoines de Saints » sont administrés par les Églises paroissiales, en régime de proximité relative et dialogue avec la population en ce qui concerne la gestion des intérêts et des négoce avec les immeubles. Penser à un urbanisme populaire et ouvert à la régularisation de l'usage des sols urbains, veut dire que cette situation a besoin d'être discutée et délibérée. A qui doit

l'emphytéose bénéficiaire ? Les occupants actuels qui ont accompli les obligations ou bien les spéculateurs, détenteurs de grands stocks de sol urbain ? Le droit urbanistique ou le droit d'une ville juste et soutenable, a été objet de constitutionnalisation au Brésil. De même, une série de lois – loi 10257/2001, l'Estatuto da Cidade, entre autres – favorise un traitement légal, judiciaire et administratif qui tend à la régularisation en tant que moyen d'assurer l'inclusion sociale et non seulement une régulation technique et bureaucratique. Celle-ci tend à se baser sur une *ville idéale* et sur un urbanisme élitiste et inaccessible aux classes populaires et moyennes ; un processus inexorablement très coûteux. A partir des nombreuses coïncidences en termes de fonction sociale de la propriété dans l'institut de l'emphytéose et dans le droit de la ville juste et soutenable, et d'après une interprétation du cadre normatif de ce nouveau droit urbanistique, on admet qu'une récupération des formes de gestion de l'emphytéose comme voie de régularisation et accès à la formalisation *populaire* des fonds urbains est un choix raisonnable.

MOT-CLÉS

RÉGULARISATION URBAINE; EMPHYTEOSE ; PROPRIÉTÉ ; INCLUSION SOCIALE.

INTRODUÇÃO

A globalização tem sua vertente espacial com base em uma rede de cidades, as “praças globalizadas”, o que faz o novo direito urbanístico situar-se naquela zona intermédia entre o global e o local. Paradoxalmente global e local se encontram e se interseccionam no ambiente das cidades, algumas mais que outras, mas todas elas servindo à nova forma de organização espacial das populações que em alguns países já se concentram quase que totalmente na cidade “real” ou “virtual”. A urbanização afetou inclusive o campo. As áreas rurais servem a cidade para fins de lazer, de proteção ambiental tendo perdido o papel de provedor-mor das cidades. A reordenação destas passou a ser fundamental para o cidadão, um direito humano e ambiental, e ao mesmo

tempo uma possibilidade aberta para uma nova e crescente regulação legal sobre a vida cotidiana.

A regularização urbana é exigência constitucional visando cidades sustentáveis que traz conseqüências no âmbito público e privado. O artigo 182, § 1º da Constituição Federal, exige o plano diretor nas cidades com mais de vinte mil habitantes, impõe restrições e exigências aos direitos dos particulares para o cumprimento da função social da propriedade urbana mediante o aproveitamento do solo conforme o plano diretor. Inclusive com a possibilidade de perdimento da propriedade pela sub-utilização do solo e sujeição ao imposto progressivo pelo mesmo motivo.

Algumas questões jurídicas e de natureza política e social despontam nesse movimento de regularização do solo urbano. Um primeiro ponto é o caráter elitista dessa regularização e do urbanismo como um todo, com pouca consideração pela dimensão popular da cidade. Ainda problemático é considerar regularização como escrituração ou formalização nos Registros de Imóveis, típicos de uma cultura jurídica marcada pelo patrimonialismo que impõe uma cumulativa regulação técnica e burocrática sobre um direito fundamental que é a moradia, conforme artigo 6º da Constituição Federal. As cidades “regularizadas” são um direito ou um ônus a mais para os cidadãos? O novo urbanismo é algo democrático ou mais um lance da regulação autoritária?

A questão adquire dimensão importante pois é direito humano e fundamental a moradia estável e o direito de permanecer, não só o liberal-burguês direito de “ir e vir” dos mercadores e “vilões” que não se queriam prender às glebas feudais mas circular livremente com seus bens e mercadorias. Liberdade semelhante é a pedida para os “capitais voláteis” um fantasma da economia financeira mundializada a por em risco projetos/políticas econômicos nacionais.

Interessante é o caráter pouco popular e mesmo autoritário que a regulação da cidade assume podendo lançar largas faixas da população na clandestinidade e nas soluções à margem do direito pela dificuldade de exercê-lo, ou porque ele é na verdade dever apenas, não direito. O urbanismo e a regulação segregadora em que se baseia são fatores de crescente exclusão jurídica.

As recentes críticas levantadas pela sociologia ao novo urbanismo e sua tendência reguladora e disciplinadora, baseada no zoneamento funcional, nas técnicas de confinamento em espaços privados, aparecem na análise de Bauman (1999). Cidades dominadas por um “*Plan dictateur*” era o sonho de Corbusier que queria “limpar” as cidades do elemento infecto da história descuidada. Segundo Bauman, o sonho do urbanista moderno era o de uma cidade nova, ditada pela lógica fria de espaços segregados, feita sob os escombros das antigas cidades que se fizeram assimilando tradições divergentes na sua arquitetura eclética. Limpar a cidade dessa história caótica de ocupação insalubre e desordenada, implicaria a demolição de várias delas e o surgimento de outras planejadas, radiantes, a realização da “cidade ideal”. Nela, a função prevalece sobre o espaço e este tanto mais ordenado quanto inóspito e estranho ao cidadão que perderá todos os “pontos de encontro” entre si e assim não haverá mais possibilidade para o caos e a contestação. A cidade ideal é não raras vezes um vazio local a serviço da mobilidade global.

O modelo de urbanismo funcionalista e regulador de Le Corbusier é moderno e próprio para formar as “praças globalizadas”, cidades-plataforma que em rede seriam a nova forma de gestão de territórios. Nelas, a matéria-prima do tempo é que conta, não do espaço propriamente: tem-se que favorecer a velocidade e o fluxo, não a permanência. Isso suscita, conforme Harvey (2004), a reação de Leon Krier, projetista urbano, conselheiro do Príncipe Charles. Para Krier, o monofuncionalismo produz cidades “frias”, artificiais e que só crescem em extensão, altura e distância. O modelo é antiecológico e marcado pela pobreza simbólica. Para Krier a boa cidade forma-se por “multiplicação”, quarteirões que facilitem a proximidade, o diálogo e possam ser percorridos a pé, verdadeiras “comunidades urbanas completas e finitas”. Diz Harvey (2004, p. 70) “Krier, tal qual outros pós-modernistas europeus, busca a restauração e recriação ativa de valores urbanos ‘clássicos’ tradicionais”. A cidade real volta a ser base do urbanismo, sem negar todas as vantagens que a gestão moderna e reguladora trouxe em determinados momentos, como cita Harvey (2004, p. 72) no sucesso da reconstrução das cidades após a Segunda Guerra.

A partir desse conjunto somatório de cidade real, recriação ativa de valores clássicos tradicionais, é que se busca focar a “enfiteuse” como forma remanescente de regulação do espaço urbano. O instituto, a partir do qual se fazem negócios de transmissão de imóveis mediante escritura particular precisa ser conhecido e considerado pelas ações de regularização urbanística que tenha uma preocupação com o local, e novas formas de fazer direito. O caráter perpétuo da enfiteuse se coaduna com uma das características do direito fundamental da moradia que é a perpetuidade e a permanência. No presente trabalho se deixará de lado a enfiteuse gerida pela União, Estados e Municípios e Distrito Federal, que se subordinam à legislação especial. Focar-se-ão as enfiteuses privadas, procurando indagar sobre seu potencial de regularização popular do solo urbano, da adequação do instituto à função social do uso do solo urbano e sobre as consequências de sua extinção sem uma política e práticas locais que garanta a regularização e o atendimento dos fins do instituto.

1 A ENFITEUSE E A SUA FUNÇÃO SOCIAL

O que é a enfiteuse? Como ela historicamente se articula com as finalidades de um direito das cidades quanto ao uso do solo? O que o instituto tem de inovador que permita a sua revitalização? Ou de retrógrado que exija a sua extinção? Extintas as enfiteuses, a quem aproveitará e a quem caberá gerir as aquisições de titularidade que garantam a função social proposta pelo instituto? O direito à moradia poderia estar sujeita ao uso temporário do solo conforme o novo direito de superfície que na opinião de alguns veio para substituir a enfiteuse?

A enfiteuse, também chamada “aforamento” ou “emprazamento” é uma cisão no direito de propriedade, a mais profunda delas, pois rompe o “domínio” em “útil” e “direto” ou “eminente”. O domínio “útil” fica com o enfiteuta ou foreiro e descendentes, perpetuamente. O proprietário ou “senhorio” permanece com o domínio direto ou eminente, que termina por ser muito frágil, desaparecendo o *animus proprietatis* inclusive em muitos deles, por conta do caráter perpétuo da enfiteuse. A relação jurídica basilar se dá entre senhorio e foreiro ou enfiteuta. As obrigações sobre este quase se

resumem ao pagamento do foro, cãnon ou pensão anual, de irrisório valor e, menos irrisório, o pagamento do “laudêmio” nas alienações ou transmissões do domínio útil.

Existe a enfiteuse urbana e a rural, aquela obriga o foreiro a edificar e esta, a plantar. É portanto um instituto jurídico de que se serviram os colonizadores para povoar e fazer aproveitar os solos no Brasil, sendo que as enfiteuses rurais são atualmente de ínfima importância, ao contrário das urbanas. O comércio jurídico e a dinâmica da ocupação do solo se unem para dar sustentação ao instituto, gerido no geral por particulares ou “fabriqueiros”, pessoas da própria comunidade que conhecem os limites e dimensões de cada um dos Patrimônios e promovem a ocupação, cobrança dos foros e solução de conflitos eventuais. A enfiteuse estava prevista no Código Civil de 1916 e desapareceu do novo Código de 2002, ainda que a enfiteuse de direito público permaneça forte, são os chamados “terrenos de marinha”, muito valorizados pela sua localização nas áreas litorâneas além de outros fundos rurais e urbanos, cujos foros e laudêmios se pagam à União principalmente e são regulados pelo Decreto-Lei 7.937/45 e 9.760/46.

Grande número de cidades no Brasil se levanta sobre Patrimônios “de Santos”, áreas de terra destacadas das fazendas por doações antigas feitas à Igreja, a principal detentora de domínios diretos e concedente de domínios úteis. A enfiteuse consiste numa cisão profunda no instituto de propriedade entre domínio direto e domínio útil causa o que espécie nos defensores mais ciosos da propriedade como ícone de segurança jurídica e estabilidade das relações imobiliárias centradas num único sujeito, o proprietário. O instituto em comento tem uma estrutura negocial bastante plural e comunitária, envolvendo diversos atores e a vizinhança. Nesse sentido se dirigem as críticas ao instituto, desconsiderando sua proximidade teleológica com a decantada e atual “função social da propriedade”, juntamente com o seu traço característico de perpetuidade.

Em torno da ermida ou da capela barroca rural nasceu grande parte das cidades brasileiras, que se falta aqui o quantitativo em termos estatísticos, depende isso muito mais do silêncio ou omissão que cerca (propositalmente?) a questão. O sítio urbano é liberado da Fazenda mediante doação ao “Patrimônio do Santo”, isso cai no conhecimento de todos e começa a ocupação gradativa de parcelas desses Patrimônios,

formando a grande Praça em torno da Matriz ou da ermida. Aí está o embrião de muitos centros urbanos, principalmente nas áreas de colonização mais antigas no Brasil e outros países que adotaram um direito proveniente das mesmas bases romano-germânicas. A doação original que constituía o fundo enfiteutico liberava do domínio do Senhor privado, do fazendeiro, a área em torno das ermidas e capelas, abria a possibilidade de instalação de relações proto-urbanas, relativamente livres do fazendeiro e sob a direção do Cura ou Pároco. Em certo sentido, tem-se aí o embrião de uma cidadania urbana com o exercício do poder local numa ambiência mais aberta, não estritamente vinculada às lealdades clientelísticas das relações com o fazendeiro ou coronel, sob o contraponto do poder da Igreja paroquial.

Diversos problemas cercam o instituto: a concorrência registral entre as secretarias das Paróquias que titularizam os antigos e vastos “Patrimônios” e os Cartórios de Imóveis que vêm minguar os atos de registro formais e difíceis para a população em geral. A variedade de modalidades de registros públicos e privados, a substituição das anotações constantes nos chamados “Registros do Vigário” pelo Registro Público, se deu numa sucessão de leis, que terminou com a Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei dos Registros Públicos, mas ficando diversos “Patrimônios de Santos” fora da matrícula e regularização nesse novo contexto legal dos registros.

Não se pretende aqui abordar todas essas questões em profundidade mas tão somente no ponto de que esse antigo instituto está na gênese do uso social e coletivo do solo, transcende o conceito individual e oponível *erga omnes* da propriedade e se reencontra com as recentes inovações publicísticas do direito das cidades, como sejam a função social da propriedade e a gestão local dos problemas específicos quanto ao uso do solo urbano.

O Código Civil de 2002, estatuto jurídico para negócios entre particulares, tem importantes reflexos na ordem jurídico-urbanística, assim dispôs no seu art. 2.038:

Art. 2.038. Fica proibida a constituição de enfiteuses e subenfiteuses, subordinando-se as já existentes, até sua extinção, às disposições do Código Civil anterior, Lei 3.071, de 1º de janeiro 1916, e lei posteriores.

§ 1º Nos aforamentos a que se refere este artigo é defeso:

I – cobrar laudêmio ou prestação análoga nas transmissões do bem aforado, sobre o valor das construções e plantações;

II – constituir subenfitense.

§ 2º As enfiteses dos terrenos de marinha e acrescidos regula-se por lei especial.

O instituto jurídico da enfitese entra em crise com a ADCT art. 49 e essas disposições do novo Código Civil de 2002. É um instituto jurídico em acelerado processo de caducidade não tanto pelo conteúdo jurídico que porta, mas certamente pela desqualificação de um dos titulares deste direito, a Igreja. Esse fato jurídico da caducidade acelerada do instituto também se liga globalmente a uma ideologia de segurança jurídica calcada na propriedade individual com repercussões locais na gestão do solo urbano de muitas cidades. Basta pensar a cidade como conjunto plural de situações jurídicas, para se evitar o que os projetistas e urbanistas técnicos abstratamente consideram como sendo as únicas formas legítimas de regularizar e dar sustentabilidade às cidades. A tecnoburocracia urbanística desqualifica como arcaicas e pré-modernas as formas e “artes” de organização do espaço fora da funcionalidade e rentabilidade.

A função social da propriedade aparece em vários dispositivos da Constituição Federal, no artigo 5º, inciso XXII, no artigo 170, inciso II e no já mencionado artigo 182. Consiste jurídica e politicamente em que? Primordialmente na perda do caráter absoluto da propriedade e no estabelecimento de uma espécie de “servidão social” sobre ela, obrigando-a a conectar-se com a valorização do trabalho, as relações justas e não egoísticas com os demais usuários do solo e a vedação do abuso da propriedade em vista das tutelas sobre o meio-ambiente, o direito de vizinhança e o uso econômico do solo. O “social” segundo Arendt (2004) é uma dimensão nova que se fortalece com o enfraquecimento das dimensões públicas e privadas que marcavam pela sua nítida distinção, o período pré-moderno. Funda-se o social nas “necessidades” das grandes massas mais que nas “liberdades” individuais.

A função social da propriedade resulta na manutenção do instituto como algo de direito para os particulares mas sob os limites e tutelas de ordem pública impostas pelo

Estado e seu conjunto normativo e regulador. Emblematicamente, a função social assim definida como uma espécie de *tertius genus* entre os direitos eminentemente privados ou públicos, assemelha-se esquematicamente à enfiteuse no sentido de que esta é uma cisão profunda no direito de propriedade, dando-lhe uma característica para além da mera disposição individual e absoluta.

No caso específico da enfiteuse, a função social radica-se em elementos bastante objetivos, quais sejam: a perpetuidade e permanência do direito real, que se coaduna com a natureza e finalidade do direito à moradia e ocupação do solo, a modicidade dos foros, em geral de valores irrisórios e a gestão local e consensual do instituto. Outro dado é o da proximidade entre atores envolvidos no pacto enfiteutico, o fato de ambos situarem-se no mesmo ambiente e território, radicados e com interesses calcados nas relações diretas de vizinhança, o que reveste de confiança a relação, não só segurança jurídica com base em procedimentos formalizados e revestidos às vezes apenas de artificialismos burocráticos sem maior conexão com a realidade.

2 A ENFITEUSE E A REGULARIZAÇÃO “POPULAR” NAS CIDADES

A forma eminentemente “local” de gestão da enfiteuse, em geral a cargo de populares com largo conhecimento da realidade dos imóveis e da história da cidade, merece um tratamento jurídico apropriado. A regularização urbanística que considere essa forma jurídica deixa de ser a tão somente imposição de obrigação de escrituração formal, por instrumentos públicos sempre muito caros e inacessíveis à população. Precisa-se de uma regularização popular, formas de controle e organização do espaço urbano acessíveis à população que não tenha por pressuposto a “cidade ideal” e a política fundiária assentada só na propriedade formalizada, mas na propriedade e os usos reais do solo urbano. A própria lei civil dá o devido valor aos documentos particulares tais como os que registram negócios jurídicos feitos nas transmissões de direitos enfiteuticos, como o caso do disposto no artigo 107 do Código Civil “A validade da declaração de vontade não dependerá de forma especial, senão quando a lei expressamente a exigir”.

O art 108, reza “Não dispondo a lei em sentido contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a 30 vezes o maior salário mínimo vigente no País” (sublinhado nosso). Mas é notável a burocratização e cartorialização das práticas nessa área do acesso à regularização da propriedade e do uso do solo. Impõe estabelecer uma distinção entre regulação, que decorre de atos e práticas normativas previamente agendados, e a regularização.

Sendo a enfiteuse uma cisão na propriedade, permanecendo o domínio direto ou “eminente” com o senhorio, a ela não poderia se aplicar inequivocamente a o que prescreve o Código Civil no art. 1.245 “Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis”. A transferência da propriedade em sentido próprio e sujeito ao rigor do dispositivo citado deveria ser do domínio completo, formado pelo direto ou eminente e o útil, do qual é titular o enfiteuta ou foreiro. A finalidade da lei civil é dar à vontade e aos interesses uma segurança a partir de parâmetros e não burocratizar e estatizar as relações jurídicas a tal ponto que a cidadania para sobreviver precise operar na margem da lei e das formas nela estabelecidas. A forma e a prova dos negócios não podem prevalecer ao próprio negócio jurídico.

Suspeita-se de que a crescente regulação do cotidiano, pela “inflação legislativa” e a burocratização dos atos e formas jurídicas, segundo Boaventura Sousa Santos (2005), é parte do projeto da modernidade que se compromete com o capitalismo. A pretensa segurança jurídica gerada pela formalização dos negócios com imóveis, se tinha aquele caráter em favor do cidadão comum, parece mais uma exigência do mercado de ter às mãos maiores recursos de segurança hipotecária, por exemplo. Ou então de a administração tributária e fiscal ter uma base mais líquida, certa e ampla para a tributação e controle espacial da população, independente dos benefícios que a nova ordem urbanística e racional possa trazer para as populações, como a ampliação de serviços e equipamentos públicos.

Clara é a posição de Sunfeld (2003, p 58) ao dizer que entre urbanismo e pobreza as relações vão desde a o conflito até o desprezo, a negativa de que as relações jurídicas

urbanísticas possam se dá na pobreza e na carência. Para Sunfeld, o direito urbanístico não pode se basear apenas na propriedade ou no aspecto econômico como se só se pudesse ter uma cidade sustentável na abundância de recursos. As ações em vista da regularização e sustentabilidade urbanística guardam proximidade com a exclusão e sua lógica própria de lançar nas faixas marginais os segmentos sociais que não podem custear por sua própria inclusão.

Para uma ordem urbanística popular e não elitista que precisa ser incrementada, não bastam as formalidades das audiências públicas para a discussão do Plano Diretor quando as normas de competência técnica se sobrepõem ao conhecimento comum das pessoas e suas necessidades. O discurso técnico muitas vezes silencia o ético, mormente quando exercitado em ambiente “não civil” e parcial. No urbanismo elitista, o solo urbano é, como diz Sunfeld (2003, p. 58) “Objeto de *ações clandestinas* (invasões de imóveis públicos, de espaços comuns, construções irregulares, ocupação de glebas não urbanizadas e áreas protegidas) e de *relações informais* (transações de “posses”, instalações de serviços e equipamentos públicos em favelas)”. O urbanismo elitista produz em larga medida o seu antípoda, a clandestinidade e ilegalidade.

A regularização inclusiva não seria então apenas a “disciplinarização” das populações marginais, fora do mundo “jus-urbanístico”, mas a facilitação do acesso popular à propriedade formal mediante a simplificação da legislação e das competências burocráticas. Estas ainda operam abstratamente a partir de um modelo de “cidade ideal”, à margem das necessidades reais da cidade. Mas não se pode ignorar a realidade que advirá de uma tão somente regularização *a posteriori*, sem qualquer disciplina prévia. Os casos precisam ser localmente decididos.

Ou seja, o processo de favelização nas cidades brasileiras é contínuo, portanto previsto. Com base nisto, se a administração pública se limitar a remediar o que está ferido de morte sem, contudo, partir para uma atuação pró-ativa no sentido de planejar a expansão da cidade e evitar que áreas urbanas sejam ocupadas sem nenhuma atenção às exigências mínimas para a sustentabilidade das cidades e a qualidade de vida de seus moradores, não será apenas a regularização fundiária suficiente para distribuir

justiça e inclusão sociais. O mal já estará feito e retomar um planejamento adequado, caso este exista na prática, é tarefa quase impossível. (MENDONÇA, 2006, p. 14)

O urbanismo popular não pode ser a rejeição aos que se intentem as ações necessárias para a sustentabilidade das cidades, mas ressalva que a imputação de irregularidade recaia sobre os segmentos sociais e econômicos mais fracos no uso do solo da cidade. Os marcos legais de simplificação da legislação, como vetor de inclusão e regularização, já existem. Precisam ingressar no jus-urbanismo na forma de uma doutrina ou de uma dogmática jurídica própria que vença a orientação estritamente formal para os negócios imobiliários.

O Código Civil mesmo, cioso repositório das regras veiculadoras de segurança jurídica nos negócios privados, abre a possibilidade de exceção ante as exigências estritas de formalização conforme se afirmou neste item anteriormente, com finalidade de facilitar a inclusão e o acesso à segurança das formas, ou a dispensa destas.

2.1 A REGULARIZAÇÃO POPULAR E A REGULAÇÃO LEGAL: DIFERENÇAS

A regulação é o direito à serviço da “boa ordem” mediante a aplicação de uma racionalidade que segundo Boaventura de Sousa Santos (2005) tem como fim assegurar uma ordem favorável ao capitalismo. A modernidade que nasce sob o signo da emancipação se converte em regulação cada vez mais, servindo o direito secundária e transitoriamente para a imposição de uma racionalidade reguladora enquanto a ciência e da tecnologia não podem fazê-lo. Na modernidade capitalista, o direito vai (re)produzindo os papéis do estado e do mercado, reduzindo o da sociedade. É a regulação jurídica a serviço de uma “boa ordem” conformista.

A regularização, embora situada no mesmo campo semântico, pode opera em duas vertentes: a disciplinarização coercitiva e a inclusão contratada. Na primeira se tem a aplicação da força do estado e do mercado para corrigir via sanção as condutas desviantes do padrão pré-fixado. Na segunda, abre-se para os que estão fora da regularidade e da faixa de inclusão, as possibilidades de ingresso nos novos parâmetros

normativos, mediante a recepção criativa. Esta segunda acepção mais propriamente afeita ao presente trabalho é a que parece crescer, retomando a intenção originária da regulação, que segundo Boaventura Sousa Santos, é a emancipação social e não ficar o controle pelo controle, mas prover as “estratégias da confiança” de mecanismos eficazes. Podem ser visualizadas as diferenças no seguinte quadro:

Quadro I - Diferenças aproximadas entre regulação e regularização.

	REGULAÇÃO	REGULARIZAÇÃO
Cidade que visa	Cidade “ideal”	Cidade “real”
Padrão normativo usado	lei em abstrato	Norma para o caso concreto
Padrão do discurso	técnico-burocrático	ético-comunitário
Pressuposto de aplicação	Hegemonia da norma-forma	Harmonia norma-fato.
Modo de aplicação	Coercitiva, impositiva.	Consensual, dialógica.
Forma de existência	Prévia ao fato	Simultânea e posterior ao fato
Características	Homogeneidade, funcionalidade	Diversidade, multiplicidade
Forma administrativa	Vinculação estrita	Discricionariedade
Conseqüências diretas	Exclusão ou enquadramento	Inclusão (contratada), adequação
Pressuposto econômico	Abundância e afluência de recursos	Escassez de recursos
Direção da aplicação	Vertical, dominância técnica (sobre)	Horizontal: conselhos, audiências

A Lei 10.257/2001 de modo corajoso incorporou vários elementos de uma “urbanística popular” cuja presença no ordenamento jurídico deve influir na interpretação e aplicação do direito. A usucapião especial coletiva de imóvel urbano prevista no art 10 da Lei em comento é sinal disso: a ocupação coletiva e desordenada, os chamados “cortiços” não são mais uma prática absolutamente marginal. Os ocupantes de baixa renda têm um remédio jurídico para a regularização, que não se orienta pela estrita individuação de cada quinhão dos ocupantes e determina a criação de um condomínio indivisível a ser administrado de modo bastante democrático das decisões por maioria simples de votos. É o condomínio popular.

O Estatuto da Cidade assinala pela lógica da regularização, o reconhecimento da “cidade real” antes que à regulação em vista da “cidade ideal”. No art. 2 do Estatuto da Cidade, apesar dos aspectos restritivos da maioria dos dispositivos, aparecem nos incisos XIII, XIV e XV. O primeiro, juntamente com o inciso II, estabelece a audiência pública municipal para a população interessada se manifestar quanto os projetos e empreendimentos que venham a lhe afetar o cotidiano. O inciso XIV fixa como diretriz a adoção de procedimentos práticos de facilitação da regularização fundiária e urbanização em áreas ocupadas por populações de baixa renda, inclusive mediante normas especiais de edificação, uso, urbanização e ocupação do solo. O inciso XV ao quadro normativo-legal a simplificação da legislação sobre uso, parcelamento, ocupação do solo e normas edilícias em vista da redução dos custos e ampliação da oferta de lotes para habitação.

Os artigos 55 e 56 do Estatuto da Cidade, alteraram a Lei 6.015/73 dos registros públicos, para regularizar imóvel usucapido de loteamento irregular, confirmando para o caso, a regra de que a irregularidade não traga vantagens ou aproveite a quem deveria tê-la sanado. A usucapião, bem como a sentença judicial ou termo administrativo de concessão de uso especial para fins de moradia, prescindem para a sua efetivação, da regularidade do parcelamento ou da edificação. Outros dispositivos do Estatuto da Cidade se orientam nessa direção de uma normatização emancipatória e inclusiva, mesmo que permaneçam fortes elementos de regulação.

Sobre o Estatuto da Cidade, em especial a parte que trata das diretrizes, diz Mora (2005, p. 181) “Podemos afirmar que, sintetizando as 16 diretrizes, que o Estatuto da Cidade, ao pretender assegurar uma cidade para todos, focaliza principalmente instrumentos de Regulação do Uso do Solo para coibir a especulação imobiliária e a desorganização espacial”. Até aqui o autor se mantém no urbanismo “regulado” em vista da “cidade ideal”, mas logo acrescenta, em continuação, como finalidade social “A regularização da posse da terra para assegurar o direito à cidade de grandes contingentes situados fora do mercado fundiário” (id).

A Lei 11.124/2005 que trata da habitação popular ou de interesse social também se orienta por essa atenção às necessidades e situações reais, já consolidadas ou cuja

consolidação não venha a impor encargos excessivos às populações de baixa renda e que precisam de moradia.

Art. 4º A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar:

I – os seguintes princípios:

- a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social;
- b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social;
- c) democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios;
- d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade;

As novas formas legais de tradução dos direitos sociais como o da moradia e “direito à cidade” como alguns autores vêm tratando o tema do urbanismo passa pela assunção de termos como inclusão e controle social, democratização e descentralização. Isso inclui ainda, conforme a lei em comento, no mesmo artigo 4º, inciso II, a adoção de instrumentos jurídicos de regularização com acessibilidade, ao estabelecer a diretriz: “e) incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia”. O artigo 23 da Lei 11.124/2005, no § 1º, inciso VI por sua vez deixa facultativo no caso de ações de políticas públicas de acesso à moradia popular, a lavratura de escritura pública.

VI – para efeito do disposto nos incisos I a IV do caput deste artigo, especificamente para concessões de empréstimos e, quando houver, lavratura de escritura pública, os contratos celebrados e os registros

cartorários deverão constar, preferencialmente, no nome da mulher. **(Sublinhado nosso).**

A legislador ordinário começou a se dar conta da dificuldade dos atos formais de registro. A segurança jurídica em torno do símbolo que se transformou a propriedade imobiliária urbana e rural veda o acesso às formalidades caras e estranhas ao cidadão comum. Para se ter uma idéia, o registro de um imóvel que recebeu a primeira edificação e vai assim averbar ou então escriturar a primeira edificação, percorre um *iter* aflitivo para o cidadão comum.

As ações envolvem desde a edilidade, localizar plantas e zonas, pagar impostos etc.

Além da Prefeitura, para os atos de licenciamento, alvará de construção e definitivo “habite-se”, ocorre a intervenção do CREA, Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, que taxa a edificação com o ART, Anotação de Responsabilidade Técnica. A Previdência Social, pela Lei 8.212/91 impõe no artigo 47, inciso II que o proprietário de obra de construção civil presente ao Registro de Imóvel, a Certidão Negativa de Débito, CND. Isso implica em pagamento de contribuição conforme o artigo 30 da mesma lei, à Previdência Social, pois é uma das fontes de seu custeio. Nesse caso cabe registrar a ressalva do inciso VIII do artigo 30 que excepciona da cobrança daquela contribuição social os imóveis unifamiliares edificados sem mão-de-obra assalariada, feitos em regime de mutirão ou outro cooperativo.

No SRI, Serviço de Registro de Imóveis, uma infinidade de taxas e emolumentos referentes às averbações na matrícula de origem, lançamento de todos os negócios não registrados, como transmissão por escritura particular. Isso gera uma situação curiosa: tantos quantos tiverem sido os negócios à margem do lançamento no SRI, devem averbados e “desaverbados” para efeito da “continuidade dos registros”. Claro que a cada operação dessas são pagos os emolumentos.

2.2 – A REGULARIZAÇÃO LOCAL E POPULAR: REPROPONDO AS PRÁTICAS E MÉTODOS COTIDIANOS

As práticas cotidianas e aparentemente marginais ou laterais são modos de gestão que as populações encontraram para se inserir na cidade. No que diz respeito à ordem urbanística e a gestão dos espaços, interessante denúncia faz Bauman (2001). Para ele a regulação moderna dos espaços opera no sentido de tornar os espaços públicos “não civis”, inóspitos e hostis ao cidadão comum. Exemplifica ele essa nova estética urbanística pela Praça de *La Défense* em Paris: um enorme quadrilátero vazio, entre edifícios monumentais que desaconselha qualquer permanência, pois as pessoas só devem “passar”, não ficar.

As políticas de regulação do espaço público podem orientar-se pelo enclausuramento das pessoas nos espaços privados, o único mundo deixado para o desfrute das pessoas o mais sendo espaço da insegurança e do medo. Bauman cita outro tipo de espaço público “não civil”: os templos de consumo, onde uma multidão de indivíduos que se fecha sobre si mesmo coexistem num agregado mas que cada um é individualmente um consumidor. São os *shoppings centers*, espaços em que as lealdades e laços tradicionais como as amizades são descartadas, as interações sociais são banidas e a multidão de indivíduos apenas pratica o prazer de comprar.

A cidade justa e sustentável não será realizada a partir, claro, dessas bases. A uniformidade, entretanto, nos padrões de urbanização das “cidades globais”, aquelas que formam entre si uma rede de trocas, chama a atenção. Daí que emerge a importância das formas locais de gerar a cidade, as intervenções dos atores locais e cujos vínculos de pertença com a cidade garantam para esta um padrão de permanência ante a volatilidade e rapidez das trocas, intercâmbios e transformações, típicas, segundo Bauman, da “modernidade líquida”.

O direito urbanístico se caracteriza por seu campo de aplicação eminentemente “local”. A cidade sustentável mesmo se virtualizando na rede das cidades globais e seus fluxos dinâmicos de trocas de bens, serviços e pessoas, permanece como o fundamento do “local”. Nesse sentido é que as necessidades da “cidade real” devem ser tratadas nas estratégias do fazer local. Ribeiro e Strozenberg (2001, p. 18) falam das pautas positivas de reinvenção da cidade diante do esgaçamento das formas de regulação tradicionais,

dentre estas pode se citar a burocratização que cerca e efetiva a regulação do uso do solo urbano.

O dinamismo da cidade desafia de modo contínuo as tentativas da autoridade em regulá-la, pois o argumento que usam, o do “interesse público” pode não ser o mais verdadeiro (id. p. 49). É o mercado quem comanda efetivamente o uso do solo e serve-se da regulação apenas no sentido de tornar mais valioso o solo urbano através da segregação das classes no espaço urbano. O uso seletivo do solo decorre do encarecimento para o qual servem os “recuos” determinados pela norma, as áreas *non aedificandi* e a padronização dos imóveis. Isso expulsa os pobres para as áreas mais distantes.

A habitação popular, baseada no uso intensivo da área torna a moradia barata e a proximidade entre todos tem suas conveniências próprias da vida popular e comunitária. A regulação urbanística cresce quando a cidade passa a ser alvo da inversão de capitais, vencida a fixação das reformas apenas no campo, fruto da “vocação agrícola” do Brasil. O que era lugar do vício, da vagabundagem e da preguiça, a cidade, torna-se investimento rentável. Daí regulá-la de modo preciso e capaz de fazê-la render e responder aos investimentos nela feitos. Primeiramente as ações ficaram no “paisagismo”, para depois ingressarem nas disposições propriamente urbanísticas.

Se a regulação “total” é nefasta e irreal, a conformação do espaço habitável a uma regulação urbanística é algo necessário. Questionável pode ser o teor com que as regras urbanísticas se apresentam e não o seu objeto que é a ordenação em vista de uma cidade “justa”. O direito além de ser coercitivo deve produzir satisfação, resolver e ordenar. Se o direito estatal falha, sem cumprir essa função, surgem outras formas de fazê-lo. Diz Ribeiro e Strozeberg (2001, p. 70): “é inegável que há uma série de práticas definidas fora dessa fonte [direito estatal] e às vezes até contra ela. Em muitas ocasiões tais manifestações se consolidam, adquirindo certa estabilidade pela prática reiterada [...] acabam tendo um grau de validade no mundo concreto”.

Se existem práticas, “artes de fazer” mesmo transgressor como bem discorre Michel de Certeau (2004) capazes de realizar os fins desejados, elas se impõem. São novas construções jurídicas, ou apenas novos empregos de velhas construções, que

ganham eficácia à margem do direito estatal. O direito urbanístico apenas estatal tende mais a lançar na ilegalidade a realidade, especialmente aquela que se adaptou à pobreza, do que tutelar e resolver de modo inclusivo. O pluralismo jurídico é o contexto legitimador de certas condutas da sociedade que escapam da regulação do Estado e do mercado.

Como nenhuma comunidade vive sem normas, sendo inviáveis ou imprestáveis as normas estatais, a saída popular é se auto-reger e normatizar, por um direito flexível e pouco ou nada institucional. Wolkmer, citado por Ribeiro e Strozenberg (2001, p. 71) que “No caso das denominadas normas urbanísticas, o efeito excludente da legislação oficial, extremamente rigorosa para determinada realidade, ajudou a fomentar uma série de questões próprias junto às camadas populares”. A saída lateral pela via da informalidade foi uma das formas com que se resistiu a uma regulação excludente e impopular. A concorrência de imposições do direito civil, administrativo, tributário, registral, ainda não consolidados no direito urbanístico, faz com que a regularização popular encontre formas coerentes para manter o direito à moradia fora dos ônus artificiais que se multiplicam.

Nesse campo da regulação urbanística, a Constituição brasileira de 1988, artigo 30, põe na competência dos Municípios por se tratar de questão de “interesse local”. O Estatuto da Cidade recomenda em vários dispositivos a participação e autonomia popular na discussão dos instrumentos da política urbana. Tal orientação se acentua no caso das populações em situação peculiar de uso do solo urbano: a estas se deve mais ainda dar autonomia exercitando-a a partir dos órgãos locais de decisão. A decisão pública, não só a audiência pública, é o que se busca atingir ao final, para a implementação de uma cidade real, justa e sustentável.

Assim emerge com força o local, a possibilidade de intervenção direta e rápida no entorno. Diferentemente é a intervenção apenas reguladora local, da legislação anterior ao Estatuto da Cidade. Conforme a Lei dos Parcelamentos de Solo (6.766/79) por exemplo, prevê que a norma seja mais exigente como é o caso do artigo 4º, inciso II, que dá aos Municípios poder “determinar maiores exigências” quanto às dimensões dos lotes urbanos que na Lei geral fixa em 5 metros a frente mínima de um imóvel. Ou seja,

as ressalvas da Lei são quanto uma discricionariedade que obrigue com mais rigor no que diz respeito aos padrões de configuração métricas dos imóveis urbanos. Tal economia jurídica baseada na coerção como instrumento de disciplinarização da cidade se encontra em vias de ser superada.

A mesma Lei 6.766/79, art. 18, § 4º diz que “O título de propriedade será dispensado quando se tratar de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, em imóvel declarado de utilidade pública...” (alterada pela Lei 9.785/99). Ou seja, repete um quase bordão nas normas que tratam da dimensão popular do urbanismo, caso da população de menor renda: a dispensa de maiores formalidades para regularização de sua situação de moradia.

Às permissivas da lei faltam “sujeitos de direito” que as utilizem. Os pobres diante do direito são apenas “sujeitos de necessidade” como ressaltam Ribeiro e Strozenberg. Não tendo documentos e registros formais de seu direito e nem sequer o ânimo de que possuem direitos, se auto-excluem das soluções fortes e definitivas, caso das decisões judiciais. O senso comum que move as populações à margem da cidade “justa” e lançados na ilegalidade pelo urbanismo regulado e regulador, leva ao apego de meios de formalização precários mas os únicos acessíveis: documentos de registro das Associações de Moradores, contas de água e luz, dentre outros menos contraditórios. Bela a descrição que Boaventura Sousa Santos (1988) faz da dinâmica do “Direito de Pasárgada”, formas jurídicas populares de gerir interesses, com especial atenção para o “direito de lage” das favelas do Rio de Janeiro, que existe ao arrepio da assepsia do urbanismo elitista.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade sustentável e justa se radica mais na acomodação da diversidade de situações em que foi forjada do que numa regulação disciplinadora gestada nos gabinetes. Uma dessas situações refere-se à segurança jurídica possível e acessível aos vastos segmentos da população que exercitam um dos atos daquela segurança que é a formalização e registro dos negócios com imóveis. A moradia é mais que o aspecto econômico e formal, é direito humano e cultural.

Os registros formais e impostos pelo direito estatal não têm ainda uma organicidade e unidade que as altas funções e preocupações que enformam o novo urbanismo parecem sugerir. A concorrência de burocracias públicas e privadas (ou um híbrido delas) torna impraticável às classes populares e ao dinamismo das ações na cidade a observância das normas que cercam a regularização fundiária e registrária.

Uma saída popular que é antiga e sintonizada com a função social do uso do solo desde sua instituição é a enfiteuse. O instituto em processo de acelerada caducidade decretada pela Lei Maior, ADCT, art. 49 e Código Civil de 2002. Trata-se de uma raríssima situação em que um instituto jurídico é condenado à morte sem que sejam previstas formas de operar a transição de modo positivo para um novo *status quo*, ainda mais quando sua finalidade (edificar e plantar) diz respeito às funções sociais que a propriedade deve desempenhar. Mas os instrumentos documentais próprios da enfiteuse, como o Contrato, a escritura particular e as anotações de pagamento de foros e laudêmios, continuam sendo utilizados como a única forma de registro acessível a muitas famílias em vastas regiões do Brasil, mormente as mais pobres.

A formalização é apenas uma das dimensões da cidade “justa” e sustentável. Mas na variante em envolve moradia e direito imobiliário, passa a ter um aspecto de direito fundamental. Tal formalização deveria ser sistematizada num sistema único e não em várias burocracias concorrentes e simultaneamente onerosas para o exercício da segurança jurídica atinente ao direito da moradia. Atentando para as regras que prevêm formas menos exigentes para a regularização do uso do solo urbano, da moradia e habitação popular, deduz-se a possibilidade de que, na gestão do interesse local, as municipalidades regularizem ou disciplinem sem ônus adicionais, a utilização de instrumentos de registro e formalização de uso corrente entre a população em cooperação com o Serviço de Registro de Imóveis. A gestão compartilhada desse registro só não deveria onerar dupla ou triplamente a população, em especial a mais carente.

O pluralismo das situações na cidade permite o recurso ao pluralismo das formas jurídicas que melhor ajudem na consecução dos objetivos da “cidade justa”. Os instrumentos jurídicos de gestão documental da enfiteuse, onde o instituto é forte e

característico das práticas locais de negócios e registro de imóveis, pode ser reinventado e servir para a gestão local do solo urbano. Por práticas locais se entendam as que guardem uma dimensão comunitária. Os esquemas de confiança locais, se devidamente tutelados segundo critérios mais amplos de interesse público (“popular”), cumprem a contento as finalidades da norma e a função social precisamente definida para o caso do uso do solo urbano.

Pluralismo de situações solicita razoavelmente o correspondente pluralismo jurídico. Em recente trabalho Hermany (2007) sinaliza a emergência de um “direito social” no sentido de práticas de reconhecimento jurídico legitimadas pela sociedade e não tanto pela coação típica do direito estatal. A construção de decisões públicas, socialmente reconhecidas, ainda que não exclua a tutela estatal que caracteriza os “direitos sociais” de tipo prestacional, surge como uma necessidade cultural, especialmente quando as formas estatais de regulação e tutela falecem de sentido e credibilidade. Apesar de reticente quanto às possibilidades de um espaço público local emancipado e efetivamente apto à parceria e controle dos agentes políticos, a posição de Hermany (2007) quanto a validade de formas consensuais de direito geridas localmente se mantém. O espaço local de decisão não é democrático nem jurídico apenas na medida em que se conforma às regras gerais do ordenamento, mas principalmente quando é capaz de gerar consenso eficaz.

No caso do novo urbanismo, importante contribuição adviria da adoção de estratégias locais e populares de regulação/regularização, com instrumentos válidos, e a partir de um consenso social legitimador, não caberia ao Judiciário proceder à regularização judicial em substituição a uma política pública local. A enfiteuse, com os seus registros locais, contribui para um sistema local e participado de gestão da cidade sustentável e democrática.

A adoção de um “Simples” urbanístico, uma taxaço que unisse todos os encargos que pesam sobre a regularização formal dos imóveis urbanos seria um passo importante na consolidação de uma urbanística popular. Esta não mais seria a simples condenação das formas precárias de inserção na cidade e construções fora do padrão, mas ação de efetiva inclusão social. Esse “Simples” urbanístico pode se orientar na base

por uma série de procedimentos já experimentados pela comunidade na gestão de seus negócios com o solo urbano, entre os quais a enfiteuse e o somatório de práticas de formalização da moradia e do uso do solo.

Referências

AMORIM, Edgar Carlos de. **A enfiteuse à luz do novo Código Civil**. 2 ed. Rio – São Paulo – Fortaleza: ABC, 2002.

ARENDRT, Hannah. **A condição humana**. 10 ed. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**. As conseqüências humanas. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1999.

_____. **Modernidade líquida**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001.

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano**. As artes de fazer. Trad. Ephraim Ferreira Alves. 10 ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Trad. Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonsalves. 13. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

HERMANY, Ricardo. **(Re)discutindo o espaço local**. Uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul: EDUNISC-IPR, 2007.

MENDONÇA, Gilson Martins. Função social da cidade e da propriedade: um novo paradigma para a gestão urbana. Breves comentários sobre sua base legal. CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 15. , 2006. Manaus, **Anais...**, Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007, 1 CD-ROM.

MORA, Luis de la. Direitos econômicos e sociais: direito à cidade, princípios, estratégias e instrumentos para sua efetivação. p. 155- 181. *In: Cadernos de direitos humanos*, v. 1, n. 2. 2005. Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Comissão de Direitos Humanos Dom Helder Câmara. Recife: Editora UFPE, 2005.

RIBEIRO, Paulo Jorge; STROZENBERG, Pedro.(Orgs.). **Balcão de direitos**: resolução de conflitos em favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Mauad, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O discurso e o poder**. Ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1988.

_____. **A crítica da razão indolente**. Contra o desperdício da experiência. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SUNFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. p. 44-60. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Orgs.). **Estatuto da Cidade**. Comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2003.