

Ronaldo de Sousa Araújo

Doutor em Gestão e Valoração Urbana / UPC / Barcelona / Espanha
r.saraujo@hotmail.com

Camila Ayres Ferreira Aguirre

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo / ISECENSA / RJ
camilaguire12@hotmail.com

RESUMO

Este artigo apresenta o resultado de uma revisão bibliográfica sobre regularização fundiária no Brasil, com ênfase nas áreas de interesse social. O objetivo foi buscar informações atualizadas sobre os instrumentos disponíveis na legislação. Esta pesquisa está vinculada ao Projeto Universidade Bairro do ISECENSA em Campos dos Goytacazes – RJ. Quanto ao método de pesquisa, procurou-se levantar material teórico e legislação referente ao tema, destacando os principais instrumentos jurídicos. Conseguiu-se estudar os principais instrumentos e a legislação recente sobre regularização fundiária no Brasil. Também foram citados exemplos de regularização realizados em algumas cidades. Pôde-se concluir que a política de regularização fundiária tem, a cada dia, se consolidado, com novas leis e instrumentos que têm buscado agilizar um processo de regularização que ainda considerado demorado. Esta política avança em sua intenção, mas convive com uma incógnita, a de não incentivar a proliferação de novas ocupações irregulares. A falta de moradia no Brasil deve ser combatida com a regularização fundiária de forma sustentável e com outros programas para a geração de novas moradias. Não se pode deixar de lado a utilização do planejamento em todas as suas etapas, especialmente a fiscalização, para que a cidade possa cumprir sua função social, propiciando qualidade de vida para a população.

Palavras-chave: Habitação; Assentamento irregular; Regularização.

ABSTRACT

This article presents the result of a bibliography review on land regularization in Brazil, with emphasis on areas of social interest. The object was to find updated informations about the instruments available in the legislation. This research is linked to the Project of the Neighborhood University ISECENSA in Campos - RJ. About the method of research, looked for to raise the theoretical material and legislation referring to the theme, highlighting the main legal instruments. It was succeeded to study the main instruments and recent legislation on land regularization in Brazil. They were also cited examples of regularization carried out in some cities. It was concluded that the politic of land regularization has, every day, if consolidated, with new laws and instruments that have sought to expedite a process of regularization, which is considered slow. This politic goes into its intention, but living with an incognita, not to encourage the proliferation of new irregular occupations. The housing shortage in Brazil must be fought with the regulation in a sustainable manner and with other programs for the generation of new housing. It can not leave aside the use of planning in all its stages, particularly the surveillance, so that the city can fulfill its social function, providing quality of living for the population.

Keywords: Housing; Irregular settlement; Regularization.

1. INTRODUÇÃO

A questão das ocupações irregulares no Brasil engloba não só as que são promovidas pelas populações mais pobres, mas também as demais classes sociais. Na legislação, mais recente, que trata deste assunto, a Lei n. 11.977/09 contempla a regularização de áreas de interesse social e de interesse específico. O tema, objeto deste estudo, é o primeiro caso, regularização fundiária aplicada às áreas de interesse social. A pesquisa teve como objetivo o levantamento e entendimento dos instrumentos legais disponíveis para a regularização fundiária de áreas de interesse social, com ênfase nas ocupações em áreas privadas. A escolha do tema de pesquisa teve como motivação a possibilidade de contribuir com o entendimento e equacionamento do problema habitacional no Brasil. Este tema é de grande relevância social, visto que a cada dia tem aumentado as políticas públicas, assim como a legislação pertinente. Quanto à relevância científica este estudo fornecerá informações atualizadas sobre a regularização fundiária em áreas de interesse social. Este trabalho está integrado ao Projeto Universidade Bairro dos Institutos Superiores de Ensino do CENSA – ISECENSA, em Campos dos Goytacazes-RJ.

2. CONTEXTO

Se observarmos um pouco da história e das formas de ocupação do solo, podemos dizer que a questão fundiária é um tema do passado, do presente e do futuro. Ao planejamento urbano é designado o papel de ordenador do território municipal. Como processo, o planejamento tem várias etapas, entre elas pesquisa diagnóstico, execução e fiscalização. Na etapa de execução, o planejamento passa frequentemente por modificações. Isto ocorre por razões das mais diversas. Estas modificações no planejamento urbanístico acontecem de forma legal e ilegal. Os agentes que atuam nestas modificações são das mais diversas classes sócio-econômicas. Existem ocupações ilegais promovidas tanto pela classe alta como pela classe menos favorecida da população (ARAÚJO, 2009).

A questão é polêmica, e tem recebido atenção política e legal nas últimas décadas, principalmente para as ocupações de interesse social. Em nível internacional foram realizados importantes eventos como a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II realizada em Istambul, Turquia, junho de 1996 (MOTTA, 1996). Neste evento, em que o Brasil foi participante, houve uma intensificação de políticas públicas no sentido de possibilitar melhorias nestas áreas.

No Brasil, o tema da regularização fundiária ganha força com a Constituição Federal de 1988. A Carta Magna instituiu um capítulo, com dois artigos, 182 e 183, sobre política urbana. Nos dois artigos a Constituição aborda a questão fundiária. No primeiro o acesso à terra é uma das preocupações. São citados os instrumentos: parcelamento e ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. O artigo seguinte, 183, trata do tema usucapião. Neste artigo, são definidos os requisitos básicos para que um morador seja contemplado com a usucapião.

De acordo com a Constituição Federal os requisitos básicos para o benefício da usucapião são: área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados; ocupação com fins de moradia de, pelo menos, cinco anos, ininterruptamente e sem oposição; o possuidor não pode ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

3. LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA

Em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257) cita o instrumento Regularização Fundiária (Art.4º, V, q), e regulamenta, de forma mais detalhada, a usucapião especial de imóvel urbano (Arts.9º a 14).

O tema da regularização fundiária foi tratado, mais detalhadamente, em 2009 com a Lei Federal nº 11.977. Uma lei que aborda o tema da política habitacional no Brasil. Segundo esta lei:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Esta Lei, Art.48, VII define regularização fundiária de interesse social como “regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda”.

A mesma Lei, Art.48, VI conceitua assentamentos irregulares, como “ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia”. Esta terminologia adotada pela lei é diferente da que é usualmente adotada pela mídia em geral, no caso as chamadas favelas e/ou comunidades.

Um dos objetivos da Lei 11.977 é tornar mais rápido o processo de regularização fundiária. Segundo informações da Assessoria de Regularização Fundiária da Secretaria de Habitação do Município do Rio de Janeiro (em 30/04/2011 na Prefeitura), a regularização fundiária com a utilização da usucapião é muito demorada. Para a assessoria, a citação válida do proprietário em caso de usucapião pode levar 10 (dez) anos, pelas vias judiciais. E no caso de legitimação de posse o prazo para emissão do título é, em média, de 2 (dois) anos. Os títulos deverão ser registrados em cartório, e passados 5 (cinco) anos deve-se requerer a conversão deste em propriedade. A Assessoria Jurídica da Empresa Municipal de Habitação de Campos dos Goytacazes também compartilha da mesma opinião.

Em 2009, foi criada a Medida Provisória nº. 514 e 1º de dezembro de 2010, que alterou e detalhou a Lei nº. 11.977. Entres as novidades, foram acrescentados vários conceitos, como o de “família” (Art.1º), abrangendo todas as agregações de indivíduos com esse caráter já admitido pelo ordenamento jurídico e também a família unipessoal.

O órgão federal gestor da política urbana, Ministério da Cidade, criado em 1º de Janeiro de 2003 para combater as desigualdades sociais, modificando as cidades em espaços mais humanizados, aumentando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte, almeja tratar da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, garantindo que cada moradia receba água tratada, coleta de esgoto e lixo (BRASIL, MCidades).

O Plano Nacional de Habitação, criado pelo Ministério das Cidades, é parte de um planejamento de extenso prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país. Indicando os recursos existentes a serem mobilizados, e proporcionando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil (BRASIL, PNH.).

A demarcação urbanística voltada para regularização fundiária em área de interesse social de assentamentos irregulares, pode ser feita através de negociação dos proprietários com os moradores da área (BRASIL, MCidades, RFU, 2010). Dessa forma, a Lei 6.766/ 79 dispõe sobre o parcelamento de Solo Urbano que poderá ser feito através de loteamento ou desmembramento (Art. 2º), tendo a infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais de interesse social com vias de circulação; escoamento de águas pluviais; rede para o abastecimento de água potável; soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar (Art. 2º, § 6º).

De acordo com a Lei 6.766/79, Art. 2, § 1º, considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

Esta mesma Lei, Art. 2, § 2º, define desmembramento como a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura

de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

A lei de parcelamento do solo, nº 6.766 de 1979, já tratava do tema regularização fundiária (Art.40) com preocupação com aspectos de qualidade do loteamento, como o provimento de equipamentos urbanos. A legislação mais nova (lei nº 11.977/09), que trata do tema regularização fundiária, não descarta as determinações da lei anterior, mas altera parâmetros significativos:

Art. 52. Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta Lei, o Município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano.

Com relação ao desenho urbano a lei nº 11.977 dispõe:

Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

Em 2001 foi criada a Medida Provisória Nº. 2.220, que dispõe sobre a concessão de uso especial que trata o § 1º, do art. 183 da Constituição Federal.

Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

De acordo com a lei 11.977, a Regularização Fundiária de Interesse Social deverá ocorrer em assentamentos ocupados por população de baixa renda, em situações reconhecidas legalmente ou administrativamente do direito à moradia. Dessa forma, as moradias devem preencher os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia; localizar-se em Zonas Especiais em Áreas de Interesse Social, ZEIS; ser declarada de interesse para a implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social, nos casos de áreas da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios (BRASIL, MCidades, RFU, 2010).

Esta Lei definiu demarcação urbanística como um processo administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses (Lei 11.977 – Art.47, III).

A mesma Lei, definiu Legitimação de posse como um ato do Poder Público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse (Lei 11.977 – Art.47, IV).

Regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente – APP's são áreas protegidas com a função de preservar o meio ambiente natural e assegurar o bem-estar das populações humanas. As APP's são inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior. são áreas protegidas com a função de preservar o meio ambiente natural e assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL, MCidades, RFU, 2010).

O Estatuto da Cidade dispõe de vários instrumentos urbanísticos e jurídicos que buscam integrar à cidade legal às áreas consideradas ilegais para combater a subutilização e especulação de imóveis urbanos. Na Lei 11.977, esses instrumentos foram criados para facilitar e agilizar a concretização do direito à moradia,

que possibilitam a emissão e o registro de legitimação de posse e reconhecimento de propriedade que só podem se utilizadas quando não houver conflito com outras pessoas que se declaram possuidoras do imóvel. São eles: Plano Diretor, Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), Direito de Superfície, Cessão de Uso, Doação, Compra e Venda, Aforamento, ocupação, usucapião e a Concessão de uso especial para fins de moradia coletiva, que poderão ser utilizadas quando não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, capazes de mediar os conflitos fundiários em crescente evolução na sociedade urbana, legalizando os assentamentos irregulares. Além desses instrumentos jurídicos, as Zonas Especiais de Interesse Social são instrumentos urbanísticos, com a finalidade de incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante a um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para determinados assentamentos (BRASIL, MCidades, RFU, 2010).

A concessão de uso especial apresenta o direito de uso para fins de moradias e proporciona maior controle pelos Governos e pelas comunidades locais das transferências dos títulos pelos beneficiários originais. A usucapião desempenha finalidades como a de instrumento de regularização fundiária que garante o direito à moradia aos segmentos sociais como favelas, cortiços, conjuntos habitacionais invadidos e loteamentos irregulares; e a garantia do cumprimento da função social da propriedade, por meio da promoção de uma política de regularização fundiária (BACELETE, pp. 76-79).

Segundo Frota (p.151), a regularização fundiária ficou em evidência com a previsão da usucapião especial de imóvel urbano, no artigo 183 da Constituição Federal, com o objetivo de facilitar a aquisição da propriedade para as famílias de baixa renda que utilizam os imóveis ocupados para fins de moradia.

Pode-se apresentar caracterização dos instrumentos que compõe a Regularização Fundiária como:

Plano Diretor Participativo: é um instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana que depende de fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais e sociais de acordo a realidade da população de cada município. Serve para definir a função social, visando às soluções para os problemas que afligem os moradores das cidades (BRASIL, 2005).

Usucapião Urbana: é um dos meios de aquisição de uma propriedade, com área de até 250 m, ocupados por 5 (cinco) anos ininterruptos para fins de moradia e sem contestação judicial por parte do proprietário legal. O beneficiário não pode possuir outro imóvel urbano ou rural (Lei 10.257 Art. 9).

Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): introduzido através da Medida Provisória nº. 2.220/2001, é um direito subjetivo garantido aos ocupantes de áreas públicas que até a data de 30 de julho de 2001 tenham já cinco anos de posse sobre o terreno urbano de até 250 m², e o utilizem para fins de moradia sem serem proprietários de outro imóvel urbano ou rural (ESPÍRITO SANTO, 2007).

Concessão de Direito Real de Uso (CDRU): é um instrumento aperfeiçoado pelo Estatuto da Cidade, instituído pelo Decreto-lei nº. 271/67 que autoriza a contratação coletiva, podendo ser remunerada ou gratuita, aplicada em terrenos públicos ou particulares, por tempo certo ou indeterminado. É empregada nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social. Garante ao morador o direito real sobre o imóvel (Idem)

Direito de Superfície: permite que o proprietário de uma área urbana ocupada informalmente conceda o direito de superfície à prefeitura, para que esta promova a urbanização e depois a regularização jurídica em favor da população ocupante. O título de transferência é a escritura pública, devendo ser registrada no cartório imobiliário (Idem).

Doação: A doação é a autorização não onerosa e voluntária do terreno por parte de seu proprietário (poder público municipal ou particular) à população de baixa renda ocupante de Área de Interesse Social. (Idem).

Compra e venda: O proprietário das terras se compromete a transferir a propriedade aos moradores, através do pagamento de uma determinada quantia e de um contrato de compra e venda e escritura pública

lavrada e registrada (Idem).

Aforamento: é uma forma de utilização de bens imóveis da união, de acordo com o Decreto-lei n 9760/1946. Sugere repasse gratuito ou oneroso do domínio útil a terceiros que ficam obrigados ao pagamento de uma pensão anual (Idem).

Ocupação: o morador ocupa o imóvel sabendo que se trata de um bem público da União, e fica obrigado ao pagamento anual de taxa de ocupação, correspondendo a 2% do valor atualizado do domínio pleno para as ocupações já inscritas e para aquelas cuja inscrição tenha sido requerida à Secretaria do Patrimônio da União até 30 de setembro de 1988 e 5% do valor atualizado do domínio pleno e das benfeitorias para ocupações cuja inscrição seja requerida ou promovida ex-officio a partir de 1º de outubro de 1988, regulamentada pelo Decreto-lei n 9760/1946 (Idem).

A MP n.º 292/06 diz que a inscrição de ocupação é ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, outorgado pela administração após análise de conveniência e oportunidade, requerendo o pagamento anual da taxa de ocupação das prestações devias.

A criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS pretende reconhecer a forma de ocupação do solo urbano, apropriada ao local, com normas específicas a partir das características próprias do assentamento. Representa o reconhecimento da diversidade das ocupações existentes na cidade e a possibilidade de construção de uma legalidade dos assentamentos, tanto na qualificação e regularização das áreas ilegais, quanto na democratização do acesso à cidade provida de infraestrutura. Regula a atuação do mercado imobiliário e permite que a regularização urbana ocorra paralelamente à regularização jurídica do assentamento que propiciam direitos e deveres aos cidadãos (ALFONSIN, p.13).

Podem-se Conceituar Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS - como parcelas de área urbana destinadas predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, que devem ser definidas no Plano Diretor ou em lei municipal específica (BRASIL, MCidades, RFU, 2010).

Para Dias (p.148), a criação das ZEIS constituiu em um avanço, pois o reconhecimento da ocupação em assentamentos já existentes, a definição de índices específicos para as urbanizações e constituição de instrumento de mobilização e de participação popular, não tem sido suficiente para promover a definitiva regularização dos assentamentos.

De acordo com Funes (p.6), instrumento integrante do zoneamento municipal são as ZEIS, que reconhecem a diversidade das ocupações existentes na cidade, e visam legalizar por meio de normas específicas as áreas ocupadas por população de baixa renda. As ZEIS protegem a população da especulação imobiliária, permitindo que a regularização urbana ocorra paralelamente à regularização jurídica do assentamento, proporcionando deveres aos cidadãos.

Em 2001 a Lei 10.406 de aprovação do Código Civil Brasileiro dispõe (Art.1.238) sobre a aquisição da propriedade do imóvel por Usucapião nos seguintes termos: “aquele que por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis”. O Código complementa as disposições do Art.183 Constituição Federal, mas amplia o prazo em mais dez anos.

A Política Urbana estabelecida na Constituição é regulamentada pela Lei 10.257/2001, que define as diretrizes e os instrumentos que podem ser utilizados pelas Prefeituras para o ordenamento das cidades. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis (Art.21).

Áreas Urbanas são caracterizadas como a parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica (BRASIL,

O Decreto Lei 271 de 1967, que dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo, institui a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas (Art.7).

O Ministério das Cidades criou o Plano Local de Habitação de Interesse Social, que consiste em um conjunto de objetivos e metas, diretrizes e instrumentos de ação e intervenção para o setor habitacional, apresentando temas como habitação de interesse social, mercado fundiário, urbanização e regularização fundiária, assentamentos precários em áreas de proteção ambiental, vazios urbanos. Que dessa forma expressa o entendimento dos governos locais e dos agentes sociais sobre a habitação de interesse social (BRASIL, 2006).

Para Espírito Santo (2007, p. 23), o Plano de Regularização Fundiária estuda os condicionantes urbanísticos de uma área, incluindo análise de risco, das redes de água, esgoto, drenagem, de energia elétrica e do sistema viário existente, define as áreas que podem ser tituladas e as áreas reservadas a futura intervenção da Prefeitura, para a melhoria da condição de habitação da comunidade como um todo, apresentando um dos mais importantes instrumentos para a recomposição do tecido urbano e a conquista do direito à cidade. É pertinente, portanto, conhecer os tipos de irregularidades de grande parte da informalidade nas cidades brasileiras: Loteamentos legais e ilegais; ocupações consolidadas – favelas, conjuntos habitacionais públicos e privados, cortiços.

O projeto de Regularização Fundiária é composto por elementos obrigatórios para o registro do parcelamento, com exceção da usucapião ou de concessão de uso especial para fins de moradia, proposta na Lei 11.977/2009 para impedir que a ausência do projeto impeça a consolidação de direito reconhecido por sentença judicial, porém há alguns casos que este projeto pode ser dispensado são eles: registro de sentença de usucapião, o registro da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia, e o registro de glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, com o parcelamento implantado e integrado à cidade (BRASIL, MCidades, RFU, 2010).

O Ministério das Cidades (BRASIL, MCidades, RFU, 2010) esclarece que o Projeto de Regularização Fundiária deve ser compreendido como uma solução associada às questões de degradação ambiental e social, de situações de risco e de falta ou precariedade de infraestrutura, sistema viário e áreas públicas. Os elementos mínimos necessários que devem estar contemplados são: áreas ou lotes a serem regularizados e, quando for o caso, as edificações a serem relocadas; vias de circulações existentes ou projetadas e, quando possível, outras áreas destinadas a uso público; medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei; condições para promover a segurança da população em situações de risco; e medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

O espaço ocupado deve atender algumas condições para que seja regularizado como: ser anterior a 30 de junho de 1996, ou estiver demarcada como Zona de Interesse Social; consolidada e não apresentar situações que coloquem em risco a vida dos moradores (PMSP, RF).

Na Cartilha do Ministério das Cidades (BRASIL, MCidades, RFU, 2010) vê-se que é possível ocorrer a Regularização Fundiária de Interesse Social em áreas de Preservação Permanente, com base na análise na Resolução CONAMA, Código Florestal e Órgão Ambiental do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA:

Visto que a Resolução CONAMA N. 369/ 2006 dispõe sobre casos excepcionais, de unidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental, possibilita a intervenção ou supressão de vegetação em APP – Área de Preservação Permanente para a implantação de obra, planos, atividades ou projetos de utilidade

pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental.

Art. 4º Toda obra, plano, atividade ou projeto de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, deverá obter do órgão ambiental competente a autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP, em processo administrativo próprio, nos termos previstos nesta resolução, no âmbito do processo de licenciamento ou autorização, motivado tecnicamente, observadas as normas ambientais aplicáveis.

O Código Florestal 4771/ 65 cita que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

Art. 1, § 2, No caso de Interesse Social, as atividades indispensáveis são: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA; as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA;

O SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente é um conjunto articulado de órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental, estruturando-se por níveis político – administrativos: Órgão superior – Conselho de Governo, Órgão consultivo e deliberativo, Órgão central – Ministério do Meio Ambiente, órgão executor – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; Órgãos seccionais; Órgãos locais.

De acordo com a Lei 10.931 de Agosto de 2004, que estabelece a gratuidade do primeiro registro decorrente a Regularização Fundiária, no Artigo 4 informa que até 31 de dezembro de 2014, para os projetos de incorporação de imóveis residenciais de interesse social, cuja construção tenha sido iniciada ou contratada a partir de 31 de março de 2009, o percentual correspondente ao pagamento unificado dos tributos de que trata o caput será equivalente a 1% (um por cento) da receita mensal recebida.

Art. 4º § 7º Para efeito do disposto no § 6º, consideram-se projetos de incorporação de imóveis de interesse social os destinados à construção de unidades residenciais de valor comercial de até R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais) no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

A regularização fundiária pode trazer benefícios para a população bem como segurança na posse através da legalização dos imóveis ocupados para moradia ou outros usos residenciais; acesso a serviços públicos essenciais e financiamentos habitacionais para melhoria dos imóveis existentes; integração das áreas das cidades através de endereçamento oficial, inclusão dos lotes nos cadastros municipais e manutenção dos espaços públicos internos às ocupações (PMSP, RF).

Regularização fundiária constitui fator essencial para a democratização das relações sociais, por isso mesmo, desempenha uma função decisiva na conquista da cidadania e, em decorrência, na diminuição da exclusão social (UERJ, 2006, Apud: Espírito Santo, 2007).

Alfonsin, p.4 diz que para corrigir e diminuir a segregação sócio-espacial, os programas de regularização fundiária existem com o objetivo de dar direito humano à moradia, para que as pessoas de baixa renda tenham uma condição plena de legalidade, desfazendo assim, a “cidade partida”.

A regularização jurídica dos lotes beneficiados deve estar relacionada com a urbanização. Por se tratar de urbanização em favelas em áreas públicas, o município descuida na titulação dos lotes em nome dos moradores, agravando ainda mais os problemas se as áreas não estiverem gravadas como Áreas Especiais de

Interesse Social (ALFONSIN, p. 7).

Os espaços que sobram nas cidades reguladas vão abrigar assentamentos precários produzidos por meio de autoconstrução, originando no surgimento de favelas e loteamentos clandestinos e irregulares, desprovidos de condições mínimas de habitabilidade. As construções apresentam problemas de ventilação e de iluminação, inadequadas, de umidade, de rachaduras, de mau aproveitamento ou má distribuição dos cômodos. Os motivos que levam as pessoas a ocupar áreas em condições impróprias à habitação esclarecem a necessidade de intervenções físicas em quase todos os casos que demandam a regularização fundiária (DIAS, p.143 – 144).

De acordo com Alfonsin (p.6), a Regularização Fundiária como urbanização do assentamento ocorre em favelas que se caracterizam pela ocupação desordenada do solo, carência de infraestrutura e pela presença de habitações construídas precariamente. O foco principal é apresentado como a ordenação dos espaços com o objetivo de melhorar as condições e habitabilidade do assentamento, sugerindo na execução de um projeto que contenha os critérios de: redesenho do sistema de circulação interna do assentamento, com alargamento de becos e abertura de novas vias de acessos; circulação de espaços públicos internos, que possam ser utilizados para fins de lazer às comunidades; redesenho de lotes de tamanho muito superior à média dos lotes, aproveitando se o terreno excedente para fins públicos; a realocação de casas locadas em espaços estratégicos para o projeto de urbanização; a reconstrução das casas que estiverem mais deterioradas; a preservação de alguns equipamentos urbanos; a definição de espaços em que veículos como Caminhão de bombeiros e ambulâncias possam penetrar no sistema espacial do assentamento.

Compans (p.43) afirma que os procedimentos da regularização fundiária são: delimitação da área através de levantamento aerofotogramétrico e topográfico; identificação dos proprietários junto ao Registro Geral de Imóveis, ao Cadastro Imobiliário da Prefeitura Municipal ou do Estado, ou nos registros do Serviço de Patrimônio da União; ação discriminatória pelo Estado ou pela União, no caso de não haver registro ou do registro encontrado ser controvertido, para efeito de incorporação do terreno ao patrimônio imobiliário do Estado ou dos Municípios, de área de Especial Interesse Social; cadastramento das unidades habitacionais e de seus ocupantes; elaboração do Projeto Aprovado de Loteamento (PAL); aprovação do PAL; averbação do PAL junto ao Registro Geral de Imóveis (RGI); outorga de títulos de domínio, seja de posse ou de propriedade, aos beneficiários do programa de urbanização; registro dos títulos de propriedade no RGI.

4. EXEMPLOS

É possível citarmos alguns exemplos analisados para uma melhor compreensão sobre o tema estudado.

No caso do Município do Rio de Janeiro, a prefeitura da cidade tem investido nas obras de urbanização e implantação de serviços, como o Programa Favela-Bairro, e regularização das ocupações populares. As principais dificuldades apresentadas foram a complexidade do levantamento físico de lotes e edificações devido às dificuldades de acesso, a identificação dos limites e a ocupação intensiva do solo; falta de padrões urbanísticos necessários às condições de habitabilidades exigidas para emissão de Habite-se; dificuldades de interface com órgãos municipais, estaduais e federais que participam do processo de regularização fundiária e de acompanhamento dos processos de usucapião nas diversas Varas da Justiça do Estado e então, promover mudanças de rotina nos órgãos envolvidos (BRASIL, B.E.).

A Quinta do Caju, foi o primeiro caso no Brasil em que houve a regularização fundiária concluída, já na Rocinha, o projeto – Rocinha mais Legal que foi desenvolvido para a regularização fundiária está em andamento, com o objetivo de proteção das posses da terra com ações comuns como a usucapião especial urbano, defesas de Reintegração de Posse e Concessão de Uso Especial para Fins de moradia (BRASIL, B.E.).

Em Belo Horizonte – MG, O programa de Regularização de favelas atua nos assentamentos localizados em áreas Especiais de Interesse Social. O instrumento utilizado na regularização é a outorga de escrituras de transferência da propriedade que são emitidas, tendo como referencia a planta de parcelamento aprovada e a análise do cadastro sócio-econômico para definição dos titulados e entregues aos moradores que

se tornam responsáveis pelo registro das mesmas no cartório de Registro de Imóveis (BRASIL, B.E.).

No Município de São Paulo, o programa de Regularização Urbanística e Fundiária atua em áreas públicas municipais ocupadas para fins de moradia por população de baixa renda. O processo de seleção envolve vistorias técnicas, pesquisas e análises de documentos para que seja verificado se os assentamentos atendem às condições necessárias para a regularização fundiária. Esse programa vai beneficiar 23.000 famílias, em 108 assentamentos. Já foram entregues Títulos aos moradores das áreas de Ituna, Chapena, região sul da cidade; Jardim Primavera, região sudeste; Jardim Maria Luiza, zona sul; Guapira I, zona norte; entre outros (PMSP/SEHAB)

No caso da Comunidade Tamarindo em Campos dos Goytacazes - RJ, o processo de regularização fundiária está em andamento, foi criada associação de moradores com acessória do Projeto Universidade Bairro do ISECENSA, e feito levantamento cadastral do assentamento pela Prefeitura, Empresa Municipal de Habitação EMHAB, a qual está encaminhando o processo de regularização fundiária.

5. DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

A política de regularização fundiária tem a cada dia se consolidado, com novas leis e instrumentos. Estes novos mecanismos visam facilitar um processo que ainda é moroso. Esta política avança em sua intenção, mas convive com uma incógnita, a de não incentivar a proliferação de novas ocupações irregulares.

Sobre a utilização dos instrumentos foram feitas consultas aos departamentos jurídicos das Secretarias de Habitação das prefeituras de Campos dos Goytacazes e do Rio de Janeiro, em que se constatou que o processo de utilização instrumento usucapião tem sido considerado demorado. Desta forma, tem-se buscado utilizar o instrumento legitimação de posse por ser considerado de resultado mais rápido.

A lei que visa resolver um problema urbano não pode criar outro ainda maior, o da institucionalização de uma forma inversa de construção da cidade, onde primeiro acontece uma ocupação desordenada e depois é feita uma melhoria urbanística. Do ponto de vista urbanístico, pode-se dizer que a regularização fundiária é a correção de um problema e não deve ser um modelo de construção da cidade. O planejamento, com todas suas etapas, deveria funcionar de forma a atender as demandas da sociedade, evitando assim, as ocupações irregulares.

A idéia de aproveitar economicamente as construções existentes, consolidando as construções e os investimentos da comunidade, demonstra preocupação e sensibilidade com o problema social, entretanto há que se trabalhar um programa habitacional bem mais amplo que considere, principalmente, investimentos em novas habitações, garantindo o acesso da população mais carente à moradia.

Assim, o quadro atual da ocupação do solo no Brasil exige um trabalho rigoroso em que se exigem três ações fundamentais: regularizar o que for possível e viável do ponto de vista da sustentabilidade (em todos seus aspectos); a fiscalização e o combate ao surgimento de novas ocupações irregulares; e finalmente a construção em massa de novas moradias. Não se pode deixar de lado a utilização do planejamento em todas suas etapas, para que a cidade possa cumprir sua função social propiciando qualidade de vida para a população.

6. REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade par a os processos de Regularização Fundiária no Brasil. Disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br/pdf/versao.final.pdf> Acesso: 12/05/11.

ARAÚJO, Ronaldo de Sousa. Modificações no planejamento urbanístico: teoria e método de análise. São Paulo: Nobel, 2009.

BACELETE, Gabriela Guerra. Direito à moradia: regularização fundiária de favelas. Revista USCS – Direito – ano X - n. 16 – jan./jun. 2009.

BELO HORIZONTE. Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL. *Experiências de regularização fundiária no Brasil: regularização fundiária em Belo Horizonte – MG*. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiarria/Experiencia_Regularizacao_Belo_Horizonte.pdf. Acesso em: 01/06/2011.

BRASIL. Lei nº. 4771, de 15 de Setembro de 1965. *Código Florestal*. Brasília, 1965.

_____. Decreto-Lei nº. 271, de 28 de Fevereiro de 1967. *Loteamento Urbano*. Brasília, 1967.

_____. Lei nº. 6.766, de 19 de Dezembro de 1979. *Parcelamento do Solo Urbano*. Brasília, 1979.

_____. Lei nº. 10.257, de 10 de Julho de 2001. *Regulamenta os arts. 182 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana*. Brasília, 2001.

_____. Lei nº. 10.406, de 10 de Janeiro de 2002. *Código Civil*. Brasília, 2002.

_____. Lei nº. 10.931, de 02 de Agosto de 2004. *Patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911/69, Leis n.ºs 4.591/64, 4.728/65 e 10.406/02*. Brasília, 2004.

_____. Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo*. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília. 2005.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA nº. 369, de 28 de Março de 2006. *Dispõe sobre intervenção ou supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente - APP*. Brasília, 2006.

_____. Medida Provisória nº. 292, de 26 de Abril de 2006. *Altera Leis n.ºs 9.636/98 e 8.666/93, Decretos-Leis n.ºs 271/67, 9.760/46, 1.876/81 e 11.124/05*. Brasília, 2006.

_____. Ministério das Cidades. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Secretaria Nacional de Habitação. 2006.

_____. Lei nº. 11.977, de 7 de Julho de 2009. *Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas*. Brasília, 2009.

_____. Medida Provisória nº. 514, de 1º de Dezembro de 2010. *Regularização Fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas*. Brasília, 2010.

_____. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº.*

11.977/2009. Brasília. 2010.

_____. Ministério das Cidades. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=55&Itemid=90 Acesso em: 15/04/2011.

_____. Ministério das Cidades. *Banco de Experiências de Regularização Fundiária*. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=760:banco-de-experiencia&catid=131&Itemid=158 Acesso em: 25/05/2011.

_____. Ministério das Cidades. *Plano Nacional de Habitação*. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=132&Itemid=159 Acesso em: 20/05/2011.

COMPANS, Rose. *A regularização fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro*. Revista Rio de Janeiro, n. 9, p. 41-53, jan./abr. 2003.

DIAS, Solange Gonçalves. *Regularização Fundiária em Zonas de Especial Interesse Social*. Abr. /Mai. / Jun. – 2008. Ano XIV, nº53. 143- 1499.

ESPIRITO SANTO. *Regularização Fundiária - guia de orientação para áreas de ocupação consolidadas*. 2007. Disponível em: http://www.ijsn.es.gov.br/attachments/221_Cartilha-Regularizacao-Fundiaria.pdf Acesso em: 13/04/2011.

FROTA, Henrique Botelho. *Regularização Fundiária e Direito à moradia em Fortaleza/CE*. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/henrique_botelho_frota.pdf Acesso em: 09/05/11.

FUNES, Silvia Maria M. Obstáculos aos processos de Regularização Fundiária de favelas no Brasil: O caso de Piracicaba – SP. *Miolo geog* v1 n1.p65, Dez. 2005.

MOTTA, Diana Meirelles. *Nota Técnica sobre a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA / Nota Técnica / N.29. Brasília: IPEA, julho 1996.

PMSP. *Regularização Fundiária de áreas públicas*. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/08_10_02_cartilha_final_090908_1253129617.pdf Acesso em: 19/04/2011.

PMSP/SEHAB. *Regularização Fundiária*. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=3375>. Acesso em: 01/06/2011.