

A regularização fundiária plena: questões comuns a todos os processos



Denise Gouvêa
Sandra Ribeiro



Assim como em Saudosa Maloca, Adoniran Barbosa (1910-1982) aborda neste samba o tema da desapropriação. Com lirismo e em tom de denúncia, a letra destaca a impotência dos moradores da favela diante da figura da autoridade. O cantor e compositor foi um dos melhores cronistas da rápida expansão urbana de São Paulo, que expulsou os moradores mais pobres para habitações precárias na periferia.

Você pode escutar este samba no AVEA.

DESPEJO NA FAVELA - Adoniran Barbosa

Quando o oficial de justiça chegou
Lá na favela
E contra seu desejo
entregou pra seu Narciso um aviso
pra uma ordem de despejo
Assinada seu doutor

Assim dizia a petição
dentro de dez dias quero a favela
vazia
e os barracos todos no chão
É uma ordem superior,
Ôôôôôôô Ô meu senhor, é uma
ordem superior

Não tem nada não seu doutor, não
tem nada, não
Amanhã mesmo vou deixar meu
barracão
Não tem nada, não, seu doutor
vou sair daqui pra não ouvir o ronco
do trator
Pra mim não tem problema em qual-
quer canto me arrumo
de qualquer jeito me ajeito
Depois o que eu tenho é tão pouco
minha mudança é tão pequena que
cabe no bolso de trás

Mas essa gente aí hein como é que faz?
ÔÔÔÔÔÔÔÔÔÔ meu senhor
mas essa gente aí, hein
como é que faz?

Fonte: <http://cifrantiga3.blogspot.com> (endereço acessado em 07/04/2008)



Introdução

Esta aula pretende refletir sobre os processos de regularização fundiária realizados pelos municípios, estados e União, pois existe carência de estudos que detalhem o passo a passo operacional da regularização fundiária. Pretende-se, portanto, destacar algumas das questões consideradas mais comuns a todos os processos de regularização fundiária. Este texto foi elaborado a partir do Manual de Regularização Fundiária do MCidades (2007), do qual as autoras participaram da coordenação. Destaca-se ainda que a implementação e o detalhamento de cada uma das questões levantadas dependerá muito das peculiaridades locais e das condições dos levantamentos, planos e projetos já existentes.

Articulação política e estratégias de gestão para promoção da regularização fundiária

A formulação e a implementação dos programas de regularização fundiária é uma necessidade há muito sentida pelos municípios brasileiros, que encontram toda ordem de obstáculos para efetivar a regularização fundiária plena em assentamentos informais de interesse social, principalmente em função da fragilidade técnico-institucional e da vulnerabilidade política das gestões municipais. São poucos os municípios que possuem uma estrutura própria de gestão para os processos de regularização. Muitas vezes, além do município não ter uma política voltada para a regularização, a estrutura institucional existente é totalmente fragmentada, propiciando processos demorados e pontuais. Considerando o quadro da informalidade no País e os graves impactos que tem causado às nossas cidades, é importante tomar providências e procedimentos mais ágeis para o enfrentamento efetivo da questão. Neste sentido, uma estrutura institucional clara, com a criação de equipe multidisciplinar que tenha competência definida, poderá agilizar o processo, enfrentando as várias dimensões deste fenômeno.

Para a regularização fundiária ser plena, é importante que inclua também ações de urbanização, ambientais e sociais. Deve proporcionar ao cidadão endereço, identidade, acesso a infra-estrutura básica, equipamentos coletivos e transporte.

Não basta, na regularização fundiária, o reconhecimento e a segurança na posse – a regularização dominial, para viabilizar a titulação da área e do lote. Para a regularização fundiária ser plena, é importante que compreenda também ações de urbanização, ambientais e sociais. Ela deve proporcionar ao cidadão endereço, identidade, acesso a serviços de infraestrutura básica, equipamentos coletivos e transporte. Além disso, deve propiciar a transformação da economia informal em economia formal, permitindo o acesso dos moradores ao crédito, para melhoria de suas habitações, e, portanto, permitindo ao cidadão sua integração à cidade, o direito à moradia digna e à cidadania plena.

Os municípios precisam também adequar as suas leis de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano aos Planos Diretores e não encontram respaldo na legislação urbanístico-ambiental federal. Passam vários anos para licenciar a regularização de assentamentos informais porque são muitos os entraves burocráticos legais, principalmente quanto à integração do licenciamento urbanístico com o ambiental. São comuns os conflitos de competências entre os entes federativos e as sobreposições de análises e procedimentos entre os órgãos institucionais ambientais e os órgãos municipais que tratam do licenciamento urbanístico. Os municípios carecem, na maioria dos casos, de procedimentos básicos operacionais e de ordenamento específico para a regularização fundiária urbana.

É importante ainda a articulação das diferentes políticas e a integração intersetorial dos órgãos institucionais municipais com os diferentes entes federativos envolvidos, para que não haja repetição de ações e conflitos, tornando a regularização cada vez mais cara. O reconhecimento dessas ações deve ser concretizado com a distribuição de recursos orçamentários adequados ao tamanho do problema. A formação de parcerias público-privadas é essencial para captar recursos e para análise e proposição. Ressalte-se a importância da parceria e da estratégia adequada para a permanente participação social em todo o processo de regularização fundiária, como base de sustentação da **gestão democrática participativa**.

Marco legal da regularização fundiária

A **Constituição Federal de 1988**, no seu art 6º, definiu o direito à moradia digna como um direito fundamental. No seu art 5º, também instituiu a necessidade de que a propriedade cumpra sua função social. No artigo 182, estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano, com-

petência do poder público municipal, tem por objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e que o Plano Diretor é o instrumento básico para a definição da função social da propriedade. No artigo 183, tratou da garantia do direito à moradia, estabelecendo as condições em que a posse confere ao morador o domínio pleno ou útil sobre o imóvel urbano.

O **Estatuto da Cidade**, em 2001, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo os instrumentos de gestão democrática das cidades e de regularização fundiária, que permitem efetivar o direito à cidade e à moradia urbana. Abriu um leque de possibilidades para que a regularização fundiária fosse realmente efetivada. No entanto, há pouca reflexão acerca do instrumental jurídico e urbanístico disponível.

A **Medida Provisória nº 2.220, de 2001**, veio complementar o Estatuto, disciplinando a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), instrumento de regularização fundiária de ocupações em terras públicas. O **Código Civil de 2002**, ao tratar do direito de propriedade, também disciplinou o instituto da usucapião e de desapropriação para fins de regularização fundiária, consolidando o princípio da função socioambiental da propriedade. A **Lei nº 11.481/07** retira os principais obstáculos jurídicos e aperfeiçoa a legislação patrimonial da União para simplificar e desburocratizar os processos de entrega de títulos de posse ou propriedade às famílias com renda até cinco salários mínimos, que vivem em áreas públicas da União.

Sugerimos a leitura dos artigos 5º, 6º, 182 e 183 da Constituição Federal. Você pode consultar a Carta Magna em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/> (Endereço acessado em 07/04/2008).

O Estatuto da Cidade está disponível na Biblioteca Virtual do Curso e também em <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/estatuto/> (Endereço acessado em 07/04/2008).

Consulte a Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, a Medida Provisória nº 2.220/2001 e a Lei Federal nº 11.481/2007 no CD-ROM da Biblioteca Jurídica de Regularização Fundiária Plena. Sugerimos que você use este instrumento de pesquisa sempre que houver referência a legislação nesta e nas outras aulas.

O Novo Código Civil está disponível na Biblioteca Virtual e também no endereço <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/2002/L10406.htm> (endereço acessado em 07/04/2008).

@

@

@

É recomendável que o Plano Diretor, instrumento fundamental de política urbana, indique no projeto específico de cada cidade e município como deve se dar a regularização dos assentamentos informais de interesse social e quais serão as diretrizes, os instrumentos e mecanismos para combater à informalidade urbana.

O Fortalecimento e a melhor compreensão do alcance da nova ordem jurídico-urbanística proposta pela Constituição e consolidada pelo Estatuto da Cidade, pela MP nº2.220/01, pela Lei nº11.481/07 e pelo novo Código Civil é fundamental para o avanço na elaboração e implementação dos programas de regularização fundiária. Este avanço só será exitoso se integrado a processos de parcerias entre o Poder Público e a sociedade civil, contando com a efetiva participação popular.

Caracterização do assentamento informal

A caracterização do assentamento informal envolve levantamentos e pesquisas relativos às dimensões físicas, urbanísticas, sociais e de domínio da terra ocupada. Esses levantamentos são fundamentais para que se possa fazer uma leitura técnica da área a ser regularizada. A leitura técnica implica a análise dos levantamentos e da coleta de dados que se referem à legislação vigente e incidente sobre a área do assentamento, à pesquisa fundiária, ao levantamento topográfico e à pesquisa social. Essa análise deve somar-se à leitura que a comunidade envolvida faz de sua realidade. A partir de então, torna-se possível discutir amplamente com a população moradora os problemas e as soluções para a área a ser regularizada.

A caracterização do assentamento informal deve resultar de pesquisas de campo (levantamentos físicos e sociais) e consultas aos cadastros técnicos, às fontes primárias e secundárias, em órgãos públicos, cartórios de registro imobiliário e concessionárias de serviços públicos.

A pesquisa da legislação

A pesquisa da legislação vigente e incidente sobre a área é peça crucial para as futuras definições de projeto dos instrumentos que poderão ser utilizados na regularização patrimonial e urbanística. Para isso, é necessário que se pesquise a Legislação Federal, estadual e municipal aplicada.

No âmbito municipal, devem ser verificadas as seguintes leis e normas:

- Lei Orgânica;
- Plano Diretor;
- Lei de Zoneamento;
- código de obras e edificações, uso e ocupação do solo, e normas ou parâmetros para as ZEIS;
- lei de parcelamento do solo, lei de habitação de interesse social e de regularização fundiária;
- legislação ambiental e de patrimônio cultural.

A legislação estadual que deve ser consultada é a constituição estadual; as leis que regulamentam regiões metropolitanas, quando for o caso; as leis sobre registros públicos, incluindo pareceres e provimentos das corregedorias gerais de Justiça; as leis sobre regularização fundiária das áreas onde há interesse estadual e as leis ambientais.

Na esfera federal, é necessário que se consulte a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade – lei n° 10.257/01, a Medida Provisória n° 2.220/01, para verificação da aplicabilidade dos instrumentos de regularização fundiária; as resoluções do Conselho das Cidades; a lei de registros públicos – lei federal n° 6.015/73 e alterações, a lei de parcelamento do solo urbano – lei federal 6766/79 e alterações (PL n° 3057/00); a lei de licitações – lei federal 8666/93, principalmente quanto se tratar de concessão, alienação e doação de áreas públicas; o Código Civil – Lei Federal n° 10.406/02, importante para a aplicação da ação de usucapião; a legislação ambiental que define as condições de preservação de áreas de interesse ambiental, especialmente a lei da política nacional de meio ambiente – lei federal n° 6.938/81; Código Florestal – lei federal n° 4.771/65, a Medida Provisória n° 2.166/01 e as resoluções CONAMA, principalmente a n° 369/06, que trata dos casos em que é possível a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP).

Outras leis federais também são importantes, dependendo da área a ser regularizada. Se a área for da União, devem ser consultadas as leis federais n° 9.636/98 e n° 11.481/07, que se aplicam à gestão do patrimônio da União. Se a área for tombada pelo Governo Federal, é necessário que se conheça a norma que regulamenta esse tombamento. Para a regularização de conjuntos habitacionais, é importante consultar a Lei Federal n° 4.591/64.

A pesquisa fundiária

O resultado da pesquisa fundiária é muito importante para se definir o instrumento ou os instrumentos que poderão e deverão ser aplicados para a concretização da regularização dominial do assentamento para seus moradores. Muitas vezes um assentamento pode ter vários proprietários com registro cartorial, que mesclam o domínio público e o privado.

Para a caracterização fundiária, é necessário que se pesquise o registro de imóveis em cartórios da área na qual o assentamento se localiza e as eventuais ações judiciais que por ventura existam. Os levantamentos sobre a situação fundiária são melhor visualizados quando se colocam em mapas as áreas de diferentes domínios dentro do limite do assentamento.

O levantamento topográfico

O levantamento topográfico visa coletar e definir os limites do assentamento com as formas de ocupação do solo, que caracterizam as informações urbanísticas e físicas naturais. Esse levantamento permitirá a elaboração de projeto urbanístico de regularização fundiária e o cadastramento físico dos lotes. Além disso, possibilita o reconhecimento de logradouros públicos já consolidados pela população moradora.

As principais informações que devem ser coletadas são:

- limites do assentamento, com caracterização das vias lindeiras e de áreas confrontantes;
- formas de uso e a ocupação do solo;
- cursos d'água, lagos, lagoas, reservatórios e nascentes; áreas de preservação ambiental; áreas de risco de escorregamentos; áreas inundáveis; áreas sob linhas de transmissão de energia ou sobre dutovias; áreas com vegetação arbórea; áreas degradadas, etc;
- sistema viário incluindo vielas, caminhos de pedestre e escadarias;
- quadras e divisão em lotes;
- infra-estrutura implantada (redes de água, energia, coleta de esgoto e drenagem de águas pluviais);
- delimitação física dos lotes (dimensões e área total).

Para uma boa identificação dos lotes, recomenda-se que os levantamentos sejam representados em plantas com escala igual ou superior a 1:1.000. O levantamento topográfico deve ser realizado antes do cadastramento social das famílias, para que possa ser relacionado à base física, o que permite maior coerência às informações quando da elaboração das ações judiciais. É recomendável que os levantamentos físicos e cadastrais (físico e social) sejam realizados de maneira integrada. Assim, as equipes podem entrar em campo ao mesmo tempo e, pela proximidade da abordagem, poderão articular melhor a participação dos moradores, o que pode ajudar a agilizar os trabalhos, pois a receptividade e conhecimento deles contribuirão para o bom resultado dessas atividades.

Os levantamentos devem estar relacionados à base cartográfica municipal e podem ser simples ou **planimétrico, planialtimétrico ou planialtimétrico cadastral**, dependendo das informações existentes no município e da declividade da área.

A pesquisa social

A pesquisa social possibilitará a definição do perfil social da população moradora do assentamento a ser regularizado e propiciará verificar o interesse social da regularização. Ela se caracteriza por ser o momento do primeiro contato da equipe técnica com as lideranças comunitárias. Esse contato é fundamental para a implementação do processo participativo.

A pesquisa social pode ser feita por meio de informações censitárias, levantamentos junto às concessionárias de serviços públicos e aos órgãos da prefeitura, entrevistas com entidades sociais atuantes na área e entrevistas com as lideranças comunitárias e agentes sociais locais. Contempla aspectos sociais, econômicos e culturais da comunidade, como:

- histórico do assentamento;
- população total;
- nível de renda;
- atividades econômicas desenvolvidas pelos moradores;
- serviços e equipamentos sociais existentes;

Planimetria: conjunto de processos que visam à determinação de coordenadas geodésicas horizontais de uma dada estação geodésica.

Altimetria: conjunto de processos que objetivam a determinação da altitude de uma dada estação geodésica.

(Fonte: IBGE – Glossário Cartográfico.)

- formas de organização comunitária preponderantes e
- tipo e características das entidades com atuação no local.

Projeto de regularização fundiária e cadastro físico e social

Alguns municípios possuem normas técnicas de apresentação de projeto de parcelamento Solo. Esta etapa de projeto deve acontecer após a fase de caracterização do assentamento com os levantamentos e o diagnóstico do assentamento informal a ser regularizado já realizados. No diagnóstico, é importante constar o estudo: do entorno; do sistema de acessos; da paisagem urbana; da existência e demanda de equipamentos públicos; das praças; das áreas verdes e da infra-estrutura básica existente e projetada.

É importante que o diagnóstico não caia na armadilha de padrões técnicos inatingíveis, dissociados dos processos socioeconômicos de produção de moradia popular. É necessário valorizar e recuperar os espaços coletivos apropriados pela comunidade, como praças, becos e travessas, no sentido de guardar um conjunto de significados e transformar espaços às vezes fisicamente precários e deteriorados pelas condições de pobreza em locais de apropriação social. Caso contrário, o resultado poderá ser o empobrecimento das relações dos habitantes com o universo social no qual ele está inserido. A chamada falta de **urbanidade**.

O diagnóstico deverá levar em conta também a avaliação das áreas passíveis de consolidação, as moradias passíveis de remoção e as áreas a serem regularizadas, assim como, as vias de circulação existentes ou projetadas e, quando possível, outras áreas destinadas a uso público; as medidas necessárias para a garantia da sustentabilidade urbanística, social e ambiental das áreas ocupadas, incluindo as formas de compensação, quando for o caso; as condições para garantia da segurança da população em casos de riscos de inundações, erosão e deslizamento de encostas e a necessidade de adequação da infra-estrutura básica.

A partir do diagnóstico, deverá ser elaborado o Projeto de Regularização Fundiária, às vezes também denominado de Planta de Alinhamento ou Projeto de Parcelamento do Solo Urbano. No projeto de regularização, devem ser definidos:

Urbanidade, segundo Holanda (2002), é um conceito relativo aos padrões espaciais encontrados nas cidades, que envolvem a facilidade do encontro nos espaços e nos equipamentos públicos entre pessoas de diferentes classes, grupos étnicos e sociais. Envolve também intensa participação na vida secular, e livre manifestação de diferenças. A compreensão da complexidade do fato urbano enquanto espaço construído e sua interação com os processos de regularização fundiária deve ser melhor explorada.

- as áreas a serem consolidadas;
- as áreas a serem removidas;
- o sistema de circulação e viário;
- a infra-estrutura básica urbana e as áreas para os equipamentos públicos e
- as praças e áreas verdes.

O Projeto de Regularização Fundiária deve ser elaborado em escala adequada (1:1.000 ou maior) e, preferencialmente, georreferenciada. Deve conter, de forma básica:

- o nome do assentamento;
- a sua localização;
- uma planta contendo o traçado do sistema viário e de circulação, as quadras e lotes com as respectivas dimensões, a área e endereçamento, as áreas destinadas a uso público institucional, as áreas verdes, as áreas de preservação permanentes e as faixas não edificáveis, quando existentes.

O memorial descritivo deve conter um breve relato sobre o processo de regularização fundiária. Poderá conter:

- uma apresentação geral;
- croqui de situação com a localização da área de intervenção e seu entorno imediato em escala adequada;
- descrição dos aspectos legais e institucionais incidentes na área;
- justificativa e condicionantes do parcelamento do solo urbano;
- histórico da ocupação da área;
- situação dominial;
- descrição analítica do sítio físico;
- localização;
- topografia;
- formas de uso e ocupação do solo;
- sistema de circulação;

- infra-estrutura urbana;
- densidade;
- espaços e equipamentos públicos;
- sistema de endereçamento e
- normas de uso e ocupação do solo.

O quadro demonstrativo de áreas deve conter:

- a identificação e a área de cada lote;
- a identificação do sistema viário;
- a identificação das áreas verdes, das áreas institucionais e das faixas de domínio e servidão.

A somatória dessas áreas deverá coincidir com a área total da gleba expressa na matrícula existente no Cartório de Registro de Imóveis.

Cadastro físico

A partir do Projeto de Regularização e do levantamento topográfico para caracterização física das habitações e dos lotes, é realizado o cadastro físico dos lotes nas áreas passíveis de consolidação. As informações do cadastro físico individualizam o lote, compreendendo:

- o endereçamento do lote na quadra e no assentamento;
- o número do lote;
- a forma e dimensões do lote (frente, fundos e laterais);
- a área total do lote e
- croquis do lote e dos lotes vizinhos, com identificação dos confrontantes e tipo de uso predominante.

A projeção das edificações é necessária quando os trabalhos envolverem também a regularização das construções existentes nos terrenos.

Cadastro social

O cadastro social objetiva caracterizar em detalhe as condições sociais e econômicas dos moradores de cada lote que será regularizado. O ideal é que o cadastro social seja realizado no início do processo, considerado na proposta de estratégia de participação da comunidade, pois é um dos elementos mais importantes para o conhecimento e para a qualificação dos moradores no processo de regularização fundiária.

O cadastro físico e social é fundamental para os processos jurídicos ou administrativos decorrentes da aplicação dos instrumentos como usucapião e concessão de uso especial para fins de moradia.

Nunca é demais lembrar que, para fins de regularização fundiária, é essencial que o cadastro social esteja relacionado com a base física do assentamento (cadastro físico), com vistas a garantir a qualidade das instruções das ações judiciais ou dos processos administrativos.

Para a realização do cadastro social, é fundamental que haja:

- reuniões de sensibilização na comunidade;
- definição do questionário a ser aplicado;
- capacitação da equipe de cadastradores;
- Coleta de cópias dos documentos necessários para a instrução dos processos administrativos ou judiciais da regularização fundiária.

O levantamento dos documentos dos proprietários das áreas passíveis de regularização e os documentos de promessa de propriedade ou de posse dos moradores das áreas sob intervenção, são os principais documentos para a viabilização dos processos judiciais de regularização fundiária. As informações levantadas na pesquisa fundiária permitirão a definição dos tipos de instrumentos que poderão ser utilizados .

Quanto à comprovação de posse, deve-se sempre buscar realizar a prova documental, pois a comprovação por meio de depoimentos de testemunhas, apesar de possível e justificável, nem sempre é aceita pela Administração Pública ou pelo Judiciário. O cadastro físico e social é, portanto, fundamental para a montagem e a instrução legal das ações judiciais ou dos processos administrativos.

Estratégias da participação da sociedade

A participação social no processo de regularização fundiária é uma forma de garantir a efetividade das ações, pois elas terão o controle da comunidade envolvida. A implementação dos instrumentos de regularização num assentamento poderá contribuir para alcançar a justiça social se for compartilhada com seus moradores. Ou seja, as decisões sobre a regularização de um assentamento urbano irregular deverão ser fruto de discussões e escolhas de seus moradores em parceria com o Poder Público local. Eles serão os principais protagonistas na realização de todas as etapas do processo de regularização fundiária plena, que incluirá a legalização da posse da terra e todas as ações necessárias para garantir a regularidade urbanística, que deverão dotar o assentamento de melhores condições de moradia e urbanidade. A responsabilidade sobre a gestão do espaço urbano deve ser dividida entre os moradores e os gestores públicos.

Mas como essa participação poderá ocorrer?

Inicialmente, é necessário socializar as informações sobre a irregularidade do assentamento e as possíveis formas de regularização, além de estabelecer a importância em se legalizar essa fração urbana para sua inserção na cidade legal, tornando-a um bairro, com acesso a equipamentos comunitários, serviços públicos e até mesmo a empréstimos financeiros para melhorias habitacionais. Para que isso aconteça, é importante que os técnicos prestem esclarecimentos sobre a legislação vigente, incluindo os direitos da população à moradia e à cidade; sobre a viabilidade de alternativas jurídicas e urbanísticas e sobre prazos e necessidades de comprovação documental da posse. Essas informações devem ser repassadas aos moradores de maneira clara e descomplicada. Os termos técnico-jurídicos e urbanísticos devem ser decodificados, com uso de exemplos e analogias para que todos tenham entendimento correto e possam, a partir desse conhecimento, discutir e encontrar a melhor solução para as especificidades locais.

A disposição dos técnicos para o diálogo é muito importante, porque as informações serão trocadas entre moradores e profissionais. Ninguém melhor do que os próprios moradores conhecem sua realidade, suas necessidades e dificuldades. Isso é o que chamamos de “saber local”, tão importante quanto o saber técnico, o que significa que sem o primeiro não podemos alcançar um processo de participação social. E esse conhecimento é fundamental para o desenvolvimento do trabalho por parte dos técnicos.

Uma característica da participação social é que se trata de uma via de mão dupla e, para ter bons resultados, é preciso transparência nas ações e fidedignidade nas informações, de maneira que as decisões possam ser tomadas com consciência, a partir da argumentação e com igualdade de participação. Como defende Jürgen Habermas, *por meio do diálogo, explicitando contradições e buscando a superação dos conflitos de interesses existentes, é que se alcançará o consenso.*

Mais acesso às informações pode proporcionar o exercício da cidadania de maneira mais ampla, na medida em que propicia maior consciência aos moradores dos direitos e deveres relativos aos cidadãos e ao Estado. Isso gerará maior auto-estima na população moradora, aumento das reivindicações por melhores condições de habitabilidade – saneamento básico, acesso à saúde e educação públicas, serviços de transporte, coleta de lixo – e, conseqüentemente, maior cobrança do Poder Público, o que aumenta a participação na vida política do País. Por outro lado, uma maior participação política implica mais responsabilidade da população com o espaço urbano, evitando o adensamento do bairro e garantindo a existência de espaços públicos para o lazer, conservando os equipamentos públicos e mobiliários urbanos e, principalmente, preservando o meio ambiente.

Quais são as estratégias que poderão ser utilizadas para viabilizar a participação social?

A participação da população moradora no processo de regularização fundiária poderá acontecer de várias formas e um primeiro passo é a divulgação do projeto de intervenção que será realizado na comunidade. Essa divulgação poderá se dar pelos meios de comunicação (rádio e jornais comunitários) e por meio de instituições como escolas, creches, igrejas, associações de moradores, clubes de mães e postos de saúde.

Também como estratégia para **sensibilizar e mobilizar as comunidades** pode ser distribuído material didático, como cartilhas, *folders*, entre outros, no qual se transmita, com linguagem simples, o que é a regularização fundiária plena, a sua importância na vida da população e como se dará cada etapa do processo de regularização.

As primeiras articulações com os moradores a serem beneficiados com a regularização ocorrem, normalmente, em reuniões ou assembléias (organizadas por setores, ruas ou bairros), nas quais são apresentadas a proposta de trabalho e sua agenda. Durante as assembléias, os moradores podem tirar dúvidas e contribuir com a forma de implementação do

processo, permitindo os necessários ajustes no método de trabalho a ser adotado. Os principais instrumentos de mobilização são cartilhas e *folders*; cartazes e faixas; carro de som; rádios e televisão comunitária.

Licenciamento nos órgãos competentes

Normalmente, o licenciamento urbanístico e ambiental é até hoje realizado de forma dissociada tanto com relação à competência dos entes federativos (União, estados e municípios), quanto com relação ao conteúdo. Além de vários conflitos em decorrência do papel de cada ente federativo no processo de licenciamento, são inúmeras as sobreposições de variáveis ambientais e urbanísticas.

A Constituição Federal estabeleceu explicitamente a competência municipal para o licenciamento de atividades de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano. Nos termos do art. nº 18, o município é o ente da federação brasileira com a competência exclusiva para legislar sobre questões de parcelamento do solo urbano e de assuntos de interesse local e complementar à Legislação Federal e estadual, no que couber, conforme o art. nº 30, inciso VIII, da CF.



Confira a íntegra da Resolução nº 237/97 na Biblioteca Virtual.

Já o licenciamento ambiental é definido pelo inciso I do artigo 1º da **Resolução CONAMA nº 237/97** como um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, a instalação, a ampliação e a operação de empreendimentos e as atividades utilizadores de recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou daqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. O processo de licenciamento ambiental foi detalhado a partir do artigo 2º da Resolução CONAMA nº 237/97. Esta Resolução inova ao possibilitar que os municípios tenham atribuição de licenciar ambientalmente atividades de baixo impacto, restritas ao território municipal, desde que possuam estrutura administrativa para tal. Portanto, o município assume um papel fundamental na proteção ambiental sustentável, compatibilizando o desenvolvimento socioeconômico com a preservação ambiental.

Foi assim adotada a repartição de competência entre os entes federativos. A União deve legislar sobre as questões nacionais e gerais; os estados, os assuntos regionais; e os municípios, aqueles de interesse local. Para solucionar as questões de superposição de competência em matéria ambiental, surge o princípio da subsidiariedade. Este princípio assegura que as decisões serão tomadas pelo nível político mais baixo, por aqueles que estão mais próximos da situação objeto em questão. Trata-se aqui, mais uma vez, do fortalecimento do poder local, mas, na prática, os procedimentos são pouco claros e normalmente pontuais, caso a caso, o que tem resultado na falta de agilidade nos processos de licenciamento.

Uma das grandes novidades para os processos de licenciamento ambiental é a **Resolução CONAMA nº 369 de 2006**, que trata os casos excepcionais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de ve-

getação em APP. Segundo esta Resolução, a possibilidade de intervenção em APP para regularização fundiária urbana somente poderá ser autorizada pelo órgão ambiental mediante processo administrativo autônomo e prévio (arts. 1º e 2º). A intervenção em APP em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal, desde que o município possua Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo e Plano Diretor ou lei de diretrizes urbanas (no caso de municípios com menos de 20 mil habitantes), mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual, fundamentada em parecer técnico. Caso contrário, a autorização é do órgão ambiental estadual, conforme art. 4º dessa Resolução.

O empreendedor da regularização deve primeiramente comprovar a inexistência de alternativa técnica e locacional e que a intervenção em margens de córregos, topo de morros e restingas atende aos seguintes requisitos, conforme art. 9º da Resolução: ocupação de baixa renda predominantemente residencial; ocupação em ZEIS; ocupação inserida em área urbana que possua pelo menos três das seguintes infra-estruturas: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos, rede de água e rede de distribuição de energia; densidade demográfica maior que 50 hab/ha; que a ocupação esteja consolidada até 10 de julho de 2001 e a apresentação do Poder Público municipal do Plano de Regularização Fundiária.

Confira a íntegra da Resolução nº 369/2006 na Biblioteca Virtual.



O Plano de Regularização Fundiária, nos termos dessa Resolução, deverá contemplar, entre outros elementos, o levantamento da sub-bacia em que estiver inserida a APP, identificando passivos e fragilidades ambientais, restrições e potencialidades, unidades de conservação, áreas de proteção de mananciais, sejam águas superficiais ou subterrâneas.

Muitos municípios brasileiros levam mais de cinco anos para licenciar e regularizar um assentamento. Esse licenciamento quase nunca é integrado e o processo pode levar anos do órgão ambiental para o urbanístico.

Embora essa Resolução signifique, para legislação ambiental, um avanço, é necessário ainda buscar uma formulação que possibilite efetivamente a urbanização e a regularização fundiária dos assentamentos informais de baixa renda que ocupam os trechos de APPs em áreas urbanas. Mais de um ano após sua aprovação, a aplicação da Resolução pelos municípios tem sido praticamente nula pela falta de procedimentos mais claros e o detalhamento excessivo, que impede soluções rápidas para o quadro alarmante da informalidade brasileira. A aplicação da Resolução deve garantir não só a melhoria das condições ambientais, mas a melhoria das condições de habitabilidade e o respeito ao direito à moradia.

Muitos municípios brasileiros levam mais de cinco anos para licenciar e regularizar um assentamento. Esse licenciamento quase nunca é integrado e o processo pode levar anos do órgão ambiental para o urbanístico, sem falar quando, pelos casos definidos pela lei nº6766/79 art.13 e pela legislação ambiental, necessitam da anuência específica do Estado.

O procedimento de licenciamento junto à prefeitura varia muito de município para município. Assim, é necessário, primeiramente, consultar o órgão competente da prefeitura para o conhecimento das exigências e normas locais. O ideal é que o município tenha uma legislação própria sobre parcelamento do solo e regularização fundiária de assentamentos informais, e Zonas Especiais de Interesse Social, e que defina os procedimentos para agilizar a aprovação dos assentamentos informais em seu território.

O licenciamento na prefeitura, obtido após a aprovação do projeto de regularização fundiária, é essencial para que se atinja a regularização urbanística, com a inclusão do assentamento nos cadastros municipais e a formalização do sistema viário, das demais áreas públicas e dos endereços dos lotes. Destaca-se, entretanto, que o licenciamento não deve ser um obstáculo a mais na concretização do reconhecimento do direito à mora-

dia. Assim, quando a regularização envolver apenas a dimensão jurídica e patrimonial, poderá ocorrer sem o licenciamento municipal, que poderá ser obtido em etapa posterior, sem que a insegurança na posse influencie nas negociações.

Nesses casos, após a elaboração do projeto, são elaboradas as plantas individuais que irão compor os processos jurídicos, com a identificação dos confrontantes, sistematizadas de acordo com o tipo de ação a ser proposta.

Instrumentos de regularização fundiária

Existem vários instrumentos para se efetivar a regularização fundiária, mas é com a combinação desses instrumentos que poderão ser solucionados muitos dos problemas da informalidade urbana de forma mais integrada ao Plano Diretor de cada cidade. Alguns instrumentos associados podem, além de delimitar zonas, definir normas específicas para determinada área e gerar recursos para as ações de regularização fundiária advindas tanto do setor privado como do setor público.

Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS)

É um dos instrumentos fundamentais para a regularização fundiária porque reconhece e insere legalmente o assentamento no mapa da cidade, a partir de uma realidade socioeconômica específica. Está prevista na alínea “f”, do inciso V do artigo 4º do Estatuto da Cidade. Significa uma categoria específica de zoneamento, permitindo a aplicação de normas especiais de uso, parcelamento e ocupação do solo para fins de regularização fundiária de áreas urbanas ocupadas. Essas normas especiais possibilitam o registro do parcelamento do loteamento, do conjunto habitacional ou do projeto de urbanização da favela, no Cartório de Registro de Imóvel.

As ZEIS devem ser instituídas por lei municipal, que pode ser a lei que institui o Plano Diretor, ou por lei municipal específica. A lei deve conter os perímetros das áreas, os critérios para a elaboração e execução do plano de urbanização, as diretrizes para o estabelecimento das normas especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificação, e os institutos jurídicos que poderão ser utilizados para a legalização da titulação das áreas declaradas de habitação de interesse social para a população beneficiária.

Usucapião especial

A usucapião é um instituto muito antigo do Direito para a aquisição da propriedade pelo prazo de tempo e da forma prescrita em lei, a despeito da vontade do proprietário. A Constituição Federal de 1988, entretanto, inaugurou uma **nova modalidade de usucapião**, a usucapião urbana, com objetivo de garantir o cumprimento da função social da propriedade.

Aplica-se exclusivamente a imóveis particulares, com área máxima: 250 m² (CF, art. 183; Estatuto da Cidade art.9º ao 14º). Para sua aplicação, é necessária a posse de área urbana de até 250 m² há cinco anos, sem oposição, e o ocupante não pode possuir outro imóvel e deve utilizar o imóvel ocupado para moradia. A partir do Estatuto da Cidade, além da forma individual criada pela Constituição, foi disciplinada a forma coletiva de aquisição do domínio para áreas de difícil individualização. Existe também a forma de usucapião plúrima, ou seja, é aplicável quando o requerente é um grupo de indivíduos, mas cada um pode ter seu lote individualizado. A inclusão de várias requisições em uma única ação simplifica sua tramitação, gerando economia processual e agilizando o processo de regularização.

O novo Código Civil, nos artigos 1.238 a 1.242, estabelece condições em que se admite a aquisição da propriedade por usucapião, prevendo, além da usucapião urbana (art. 1.240), outras formas de aquisição da propriedade por usucapião.

Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM)

Aplica-se a imóveis públicos nos termos da Medida Provisória nº 2.220/01, sem transferência da propriedade e com exigências análogas à da usucapião especial. Não pode haver desvio de finalidade.

O direito à CUEM é limitado às posses anteriores a 30 de junho de 2001. Assim, o morador que comprovar a posse de área pública (inferior a 250 m²), de forma mansa e pacífica, ininterrupta, de cinco anos anteriores à data de 30 de junho de 2001, deverá ter este direito reconhecido pelo Poder Público por meio de emissão de título administrativo ou declarado por sentença judicial. A CUEM é gratuita, pode ser transferida pela cadeia sucessória ou por herança, pode ser vendida ou doada e pode ser oferecida como garantia para financiamentos habitacionais (Lei Federal nº 11.481/07).

Conforme a MP nº 2.220/01, a Concessão é um direito subjetivo e deixa de ser uma faculdade do Poder Público para efeito de promover a regularização fundiária das áreas ocupadas pela população de baixa renda. O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial. A Administração Pública terá o prazo de 12 meses para decidir sobre o pedido, contado da data do seu protocolo, de acordo com o § 1º do artigo 6º. Esse protocolo pode ser requerido individualmente pelo possuidor ou de forma coletiva.

Concessão de Direito Real de Uso, individual ou coletiva (CDRU)

Não constitui direito subjetivo, mas instrumento da ação discricionária do Poder Público, que agiliza as ações de regularização fundiária. Nos programas de interesse social, tem valor de escritura pública. A CDRU pode também ser utilizada entre particulares. No caso de regularização de assentamentos em terrenos pertencentes a sociedades de economia mista, como as Companhias de Habitação (COHAB), que são pessoas jurídicas de direito privado, este instrumento pode ser utilizado para a transferência do domínio útil dos lotes em favor dos atuais moradores.

Direito de Superfície

O Direito de Superfície foi incluído no conjunto de instrumentos de regularização fundiária do Estatuto da Cidade (Arts. 21 a 24) e previsto em título específico no Código Civil (Arts. 1.369 a 1.377). Pode ser utilizado para fins de regularização fundiária. Neste caso, o proprietário do imóvel da área particular ou o Poder Público, a partir de um contrato, concede o direito de superfície à população beneficiária da regularização fundiária.

Outorga onerosa do direito de construir

O objetivo desse instrumento é separar os direitos de propriedade e os de edificação. A outorga onerosa sobre alterações de uso e ocupação do solo pode gerar recursos para investimentos em áreas carentes. Conforme estabelece o artigo 26 do Estatuto da Cidade, o Poder Público Municipal deve utilizar os recursos da Outorga Onerosa para atender às necessidades

e demandas habitacionais da cidade, levando em conta a urbanização e a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Operações urbanas consorciadas

São definidas no art. 32 do Estatuto da Cidade e possibilitam a aplicação dos recursos oriundos dos negócios imobiliários das operações urbanas para regularização fundiária de assentamentos irregulares.

Transferência do direito de construir

Conforme define o art. 35 do Estatuto da Cidade, o plano diretor poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir. Esse instrumento pode ser utilizado para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, para preservação histórica, ambiental, paisagístico, social ou cultural. E pode ser usado também de forma conjugada com as ZEIS, para atender ao direito à moradia em imóveis que sejam considerados necessários para servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Alienação

A alienação dos bens públicos imóveis só é admitida para os bens que integram a categoria dos dominicais, devendo atender às disposições da Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666 de 1993). Apesar de não ser muito empregada para a regularização fundiária, a alienação é um instrumento útil para viabilizar a venda, para fins habitacionais, de prédios que tiveram uso especial destinados à administração direta ou indireta e que deixaram de ser utilizados.

Doação


É a outorga não onerosa e voluntária de um imóvel ou terreno por parte do proprietário. A Administração Pública pode fazer doações de bens imóveis, desde que estejam desafetados do uso público, e comumente o faz para incentivar construções e atividades de interesse social, como a regularização fundiária.

Adjudicação compulsória

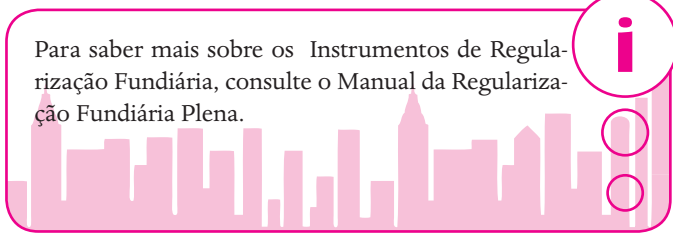
Ocorre quando o morador possui um documento que comprova que adquiriu e pagou pelo imóvel, mas não possui a sua escritura. A partir desta comprovação, é proposta uma ação judicial e o juiz decide pela adjudicação compulsória e o registro do imóvel em nome do comprador. A adjudicação só gerará registro se o imóvel adquirido tiver matrícula ou transcrição em nome do vendedor.

Desapropriação

A desapropriação pode ser aplicada em casos de necessidade, de utilidade pública ou de interesse social, como é o caso da regularização fundiária. A partir de 1962, com a Lei Federal nº 4.132, a desapropriação por interesse social passou a ser utilizada “para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar seu uso ao bem estar social” (art. 1º), fortalecendo a idéia de desapropriar para fins de regularização fundiária.



Para saber mais sobre os Instrumentos de Regularização Fundiária, consulte o Manual da Regularização Fundiária Plena.



Registro imobiliário

Só é dono quem registra, diz o dito popular. O registro do título em cartório é a garantia e a segurança efetiva da posse. Significa que o detentor do título registrado tem a segurança jurídica da propriedade ou do direito de posse. A documentação básica exigida para o registro em Cartório de Imóveis é o projeto de regularização, que deverá conter a planta do parcelamento, o memorial descritivo e o quadro de áreas, a certidão de registro anterior, a comprovação de titularidade e a aprovação dos órgãos competentes. No caso da regularização de assentamentos, em vez de auto de aprovação, pode ser emitido pela prefeitura um auto de regularização de parcelamento do solo.

Para a matrícula do título, é necessária a definição exata dos limites físicos reais da gleba, que devem coincidir aos limites da gleba registrada em Cartório. Se houver diferença, deve ser realizada a retificação da área. Se o assentamento ocupar somente uma parte da gleba, esta deve ser objeto de desmembramento. Se ocupar mais de um lote, deve ser realizada a unificação deles.

Após o registro do assentamento, é realizada a abertura da matrícula dos lotes, das áreas públicas e do sistema viário. O título (escritura de venda e compra, termo de concessão ou sentença declaratória de usucapião) é registrado na matrícula do lote ou da unidade habitacional e, após a microfilmagem, o morador recebe a certidão de matrícula do imóvel.

Conclusão

Procuramos demonstrar nesse artigo a importância de cada passo desde a formação de equipes institucionais para a realização das atividades de regularização fundiária, passando pelos levantamentos, diagnósticos, elaboração de projeto e licenciamento, até chegar ao registro do assentamento e dos lotes. Ao mesmo tempo, incluímos uma breve descrição dos instrumentos existentes para as ações de regularização fundiária, que serão escolhidos a partir das especificidades de cada assentamento informal.

Ressaltamos a importância do controle social na gestão urbana e, portanto, a participação da comunidade envolvida no processo de regularização fundiária é um elemento fundamental para o êxito das atividades. Destacamos também que o processo somente está completo quando, além da regularização dominial, que ocorre com o registro da área e dos lotes,, há a regularização urbanística e a implantação dos equipamentos comunitários e dos serviços públicos necessários para tornar o assentamento um bairro da cidade. É nesse momento que se consolida o direito à cidade aos moradores, e a cidade se torna justa com seus habitantes.



A gestão democrática participativa é fundamental na regularização fundiária. Propomos a seguinte atividade de pesquisa individual:

- Pesquisar e relatar uma experiência concreta em que houve avanço no processo de regularização fundiária com a ampliação da participação popular;
- debater as conclusões com os colegas no Fórum.

Se precisar de ajuda, peça orientações ao seu tutor, que está preparado(a) para atendê-lo por telefone ou e-mail.

Na próxima aula, estudaremos conceitos e bases legais referentes ao registro imobiliário.

Bibliografia

BRASIL . **Código Civil, Lei Federal nº10.406/02**, 2002.

_____ . **Constituição Brasileira, 1988**.

_____ . **Estatuto da Cidade** – guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Instituto Pólis. Caixa Econômica Federal. Câmara dos Deputados. Brasília, 2002.

_____ . **Estatuto da Cidade – lei nº 10.257/01**, 2001.

_____ . **Lei de parcelamento do solo nº 6766/79**, 1979.

_____ . **Lei Federal nº 11.481/07**, 2007.

_____ . **Manual da Regularização Fundiária Plena**. Ministério das Cidades. Brasília, 2008.

_____ . **Medida Provisória nº 2.220/01**, 2002.

_____ . **Regularização da terra e da moradia** – o que é e como implementar. Instituto Pólis. CAIXA, 2003.


_____ . **Resolução CONAMA nº 237/97**, 1997.

_____ . **Resolução CONAMA nº 369/07**, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Sociologia**. FREITAG, Barbara; ROUANET, Sérgio Paulo (orgs.). Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo: Editora Ática, 1993.

HOLANDA, Frederico de. **O espaço de exceção**. Editora Universidade de Brasília, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2002.



Este artigo pretende fornecer aos alunos uma visão geral e prática sobre os aspectos registrários que interferem nos procedimentos de regularização fundiária, especialmente os aspectos relacionados à retificação de registro dos imóveis ocupados ou dos parcelamentos irregulares. Para tanto, serão abordados a organização do sistema de registro de imóveis no Brasil e o procedimento dos registros imobiliários; como se dá a retificação dos registros imobiliários; como obter o registro do projeto de regularização fundiária e dos títulos de regularização fundiária.