

UNIVERSIDADE GAMA FILHO
VICE-REITORIA ACADÊMICA
COORDENAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E ATIVIDADES COMPLEMENTARES
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Diogo Oliveira Muniz Caldas

RIO DE JANEIRO

2010

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE GAMA FILHO
VICE-REITORIA ACADÊMICA
COORDENAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E ATIVIDADES COMPLEMENTARES
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Dissertação apresentada à
Coordenação de Pós-Graduação e
Atividades Complementares da UGF
como requisito parcial para a
conclusão do Curso de Mestrado em
Direito.

Diogo Oliveira Muniz Caldas

Professor Orientador:

**Professor Doutor Ricardo Cesar
Pereira Lira.**

Rio de Janeiro

2010

BIBLIOTECA/UGF

O(a) Autor(a), abaixo assinado, **autoriza ou não** as Bibliotecas da Universidade Gama Filho a reproduzir este trabalho para fins acadêmicos, de acordo com as determinações da legislação sobre direito autoral, no (s) seguinte(s) formato(s)

Autorizado (X) Fotocópia (X) Meio digital

Não Autorizado () Fotocópia () Meio digital

Assinatura do(a) autor(a): _____

Atendendo a Portaria 13/2006 da CAPES

O(A) autor(a), abaixo assinado, **autoriza ou não** a divulgação no site da CAPES

(X) Autorizado () Não Autorizado

Não sendo autorizado, justifique.

JUSTIFICATIVA:

Assinatura do(a) autor(a): _____

Referência bibliográfica

Caldas, Diogo Oliveira Muniz. **Instrumentos de Política Urbana: A Regularização Fundiária**. 2009. Dissertação. Curso de Mestrado em Direito – Coordenação de Pós Graduação e Atividades Complementares, Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Administração Pública, Urbanização, Regularização.

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é realizar um estudo a respeito dos principais instrumentos e casos referentes à regularização fundiária, utilizando como origem, o crescimento populacional e a sua migração desordenada para os grandes centros urbanos. De acordo com o estudo em tela, a Regularização Fundiária é demonstrada como uma forma de melhorar as condições de vida da população que esteja em situação irregular, diminuir a exclusão habitacional e a valorização da dignidade humana. A análise dos instrumentos, o estudo dos casos concretos, as opiniões divergentes a respeito do assunto e, finalmente, o que o Poder Público oferta para o futuro, serão apresentados com o objetivo de conectar a base teórica com a efetiva prática da regularização fundiária em algumas cidades do Brasil.

Palavras-Chave: Administração Pública, Urbanização, Regularização.

ABSTRACT

The purpose of this study is to conduct a survey of the main instruments and cases related to land regularization, using as origin, population growth and its uncontrolled migration to urban centers. According to the study, the Land Regularization is demonstrated as a way to improve the living conditions of the population that is undocumented, to narrow the housing and the enhancement of human dignity. The analysis of the instruments, the study of individual cases, the dissenting opinions on the subject and, finally, the Government's offer for the future, will be presented in order to connect the theoretical basis to the effective practice of land regularization in some cities in Brazil.

Keywords: Public Administration, Urbanization, Regularization.

Dedico o presente estudo às pessoas que desejam contribuir, em suas respectivas áreas, com soluções que ajudarão o mundo a ser um lugar melhor, visando às futuras gerações.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, que, com a sua presença, me transmite forças para superar todos os obstáculos.

Agradeço e dedico o presente trabalho a meus pais, Elton Caldas e Daise Oliveira Muniz Caldas, as pessoas mais importantes da minha vida, minha base familiar, cuja companhia e lições, ao longo da vida, foram imprescindíveis para as minhas conquistas.

Agradeço, em especial, ao Professor Doutor Ricardo César Pereira Lira, um exemplo de vida, que, por meio de sua competência, amizade e troca de idéias, mostrou que todos os objetivos podem ser alcançados se perseguidos com dedicação e disciplina.

Agradeço, também, aos Professores Doutores Antônio Celso Alves Pereira, Guilherme Calmon Nogueira da Gama, Lier Pires Ferreira e Maria Stella Amorim.

Agradeço a Airton Caldas, Rodrigo Oliveira Muniz Caldas, Vera Oliveira Muniz e Vicentina Oliveira Muniz, importantes pilares de sustentação criativa, pelos conselhos e sugestões.

Agradeço a Rosana e Neuza, meus anjos da guarda em todos os momentos.

Agradeço aos amigos Alex Farah Pereira, André Luís de Uzeda Cunha Couto, Bruna Queiroz de Farias, Fernanda Peres Chaves, Lucas Perez da Motta, Luciana Malecka Gonçalves, Luisa Laviola Rodrigues Jardim, Marcos José Martins Mendes, Sarah Ribeiro Vieira de Castro, Soraia do Nascimento Trino, base fundamental de apoio inesgotável.

Por fim, gostaria de deixar registrado, o agradecimento a Adair Nogueira Filho, Alexandre Fernandes Dantas, Cândido Francisco e Silva, Letícia Maria de Oliveira Borges, Manoel Hermes de Lima, Marcos César Souza Lima, Matheus Marapodi Passos, Nagib Slaibi Filho e Verônica Lagassi, responsáveis pelos constantes incentivos e companheiros em mais uma etapa importante da minha vida.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
1.1 O Aumento da População Urbana no Brasil.....	10
2. INSTRUMENTOS INERENTES À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	16
2.1. O Plano Diretor.....	17
2.2. Planejamento em Sentido Amplo.....	18
2.3. Institutos Tributários e Financeiros.....	19
2.3.1. Imposto Predial Territorial Urbano.....	19
2.3.2. Contribuição de Melhoria.....	20
2.3.3. Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros.....	21
2.4. Institutos Jurídicos e Políticos.....	21
2.4.1. Desapropriação.....	21
2.4.2. Zonas Especiais de Interesse Social.....	24
2.4.3. Concessão Para Direito Real de Uso (Decreto-Lei 271/1967).....	25
2.4.4. Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia.....	28
2.4.5. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios.....	30
2.4.5.1 A Subutilização e a Não-Utilização Urbana.....	30
2.4.6. Usucapião.....	31
2.4.6.1. Instrumentos Encontrados no Código Civil.....	31
2.4.6.1.1. Usucapião Extraordinária.....	31
2.4.6.1.2. Usucapião Ordinária.....	32
2.4.6.2. Instrumentos Encontrados no Estatuto da Cidade.....	32
2.4.6.2.1. Usucapião Especial Individual.....	32
2.4.6.2.2. Usucapião Especial Coletiva.....	33
2.4.7. Direito de Superfície.....	34

2.4.8. Outros Institutos Jurídicos e Políticos.....	35
2.5. Instrumentos de Proteção ao Meio Ambiente.....	41
3. CASOS PRÁTICOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	43
3.1. Desenvolvimento dos Procedimentos nos Casos Práticos de Regularização.....	43
3.2. A Regularização Fundiária no Município de Angra dos Reis.....	45
3.3. A Regularização Fundiária em Campinas.....	46
3.4. A Regularização Fundiária no Paraná.....	48
3.5. A Regularização Fundiária em Porto Alegre.....	49
3.6. A Regularização Fundiária em Recife.....	50
3.7. A Regularização Fundiária no Rio de Janeiro.....	51
3.7.1. Propostas e Soluções Para a Organização do Espaço Urbano do Rio de Janeiro.....	53
3.7.2. O Problema da Verticalização de Favelas.....	59
3.8. A Regularização Fundiária em São Paulo.....	61
3.9. A Regularização Fundiária em Volta Redonda.....	67
4. IMPACTOS GERAIS DOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	69
4.1. Alternativas Sustentáveis Para um Desenvolvimento Harmônico.....	69
4.2. Críticas aos Programas de Regularização Fundiária.....	71
4.3. A Regularização Fundiária e a Parceria Público-Privada.....	72
4.4. A Questão da Bolsa Moradia.....	74
5. CONCLUSÃO.....	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	84

1. INTRODUÇÃO

A cada ano, as populações dos grandes centros urbanos crescem em ritmo acelerado, enquanto a organização dessas pessoas nas cidades é esquecida pela omissão de seus administradores.

A busca por uma melhor condição de vida é um dos principais fatores que dificultam o planejamento habitacional das cidades, que consequentemente esvaziando as áreas rurais, estão superlotando as áreas urbanas e contribuindo para a expansão das moradias informais nas metrópoles.

Diversos problemas causados pelo excesso contingente populacional na maioria das cidades já fazem parte do cotidiano das pessoas, entre eles, o aumento da criminalidade, a baixa qualidade na educação, condições mínimas de saúde e a falta de uma política habitacional de qualidade.

Uma boa parte dos estudos desses problemas utiliza como base de análise: a quantidade de pessoas suportadas em determinado espaço urbano, a oferta de bens e serviços essenciais à população e verificação do número de organizações existentes.

Os grandes centros urbanos enfrentam problemas semelhantes agravados pela baixa condição de investimentos do Poder Público, severo endividamento e a falta de um planejamento estratégico, visando uma melhor organização dos espaços e, consequentemente, uma melhor distribuição dos recursos auferidos na forma de serviços disponíveis para seus habitantes.

A cada ano, as populações das grandes cidades crescem em ritmo acelerado, aumentando a concentração de pessoas em determinadas regiões ao redor do planeta.

Um dado que torna simples a visualização do crescimento e da migração populacional, é o número de cidades que possuem mais de 10 milhões de habitantes atualmente. Até 1950, apenas Nova York tinha mais de 10 milhões de habitantes, hoje em dia 24 metrópoles já passaram deste patamar.¹

¹ MORENO, Julio. **O Futuro das Cidades**. São Paulo: Editora SENAC, 2002. p. 11.

Esse fenômeno do crescimento da população nas grandes cidades, em busca de uma oportunidade no espaço urbano, é uma realidade nas últimas décadas, tendo como justificativas: a busca por uma melhor qualidade de vida, condições mais favoráveis de emprego, a falta de oportunidade nos espaços rurais e nas áreas afastadas dos grandes centros urbanos.

As pessoas que vivem em péssimas condições nos centros urbanos, devem tentar otimizar o custo com moradia, a garantia da posse, a qualidade da habitação, a distância do local de trabalho e a sua segurança e de sua família. A pior situação para essas pessoas, é viver em um local ruim e caro sem a conexão com serviços públicos e a garantia de posse.

De acordo com a última revisão feita pelo Departamento de Economia e Ações Sociais das Nações Unidas, a população urbana sofrerá um aumento de três bilhões e cem mil habitantes entre 2007 e 2050, passando dos atuais três bilhões e trezentos mil, para seis bilhões e quatrocentos mil habitantes.²

É cada vez mais comum o surgimento de novas cidades com mais de 8 milhões de habitantes e hipercidades com mais de 20 milhões de habitantes. Em um fato inédito a população concentrada nas áreas urbanas da Terra será maior que, a que está localizada na área rural.

A partir da década de 70, a maior parte desse crescimento populacional foi absorvido pelas comunidades localizadas em favelas da periferia das cidades de Terceiro Mundo. O principal motivo é citado por Erhard Berner: “É a possibilidade de construir aos poucos e depois melhorar a construção, o que leva a uma diluição do custo [em fases]”.³

Uma importante questão, é a capacidade de sustentação dessas cidades que apresentarão gigantescas concentrações populacionais.

Na contramão do que acontece atualmente, estima-se que cerca de três quartos do crescimento populacional no futuro, serão suportados por áreas

² United Nations Department of Economics and Social Affairs. Population Division. **World Urbanization Prospects: The 2007 Revision**. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007wup.htm>>. Acesso em: 10 de maio de 2009.

³ BERNER, Erhard. **Defending a Place in the City: Localities and the Struggle for Urban Land in Metro Manila**. Cidade Quezon: Ateneo Manila, 1997. p. 236 e 237.

urbanas menores, uma consequência do congestionamento demográfico das grandes metrópoles.

Com a globalização, o movimento de pessoas, bens, serviços, informações e dinheiro, aumentaram de forma considerável, o que acaba levando características dos centros urbanos para as áreas rurais e vice-versa. Ocorre, que o rápido crescimento urbano, a desvalorização da moeda e a inércia do Estado, resultaram no surgimento desenfreado de favelas.

A regularização fundiária, ponto principal do presente estudo, visa numa série de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, que buscam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação da população ocupante, de modo a cumprir a função social à moradia, o desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente de uma forma sustentável (Artigo 46 da Lei 11.977 de 2009).

Sem a efetiva regularização das habitações, os moradores das áreas menos favorecidas continuarão a temer, até mesmo, a realização de visitas de chefes de estado, eventos esportivos e conferências internacionais, já que são causas que dão origem a uma verdadeira limpeza da pobreza urbana. Fato verificado, por exemplo, na edição dos Jogos Olímpicos de 1988, em Seul na Coreia do Sul.

Para o economista e político peruano Hernando De Soto, as cidades de Terceiro Mundo sofrem mais com a falta de uma segurança jurídica, a respeito do título de propriedade da terra do que de investimentos e empregos. O economista acredita que se forem conferidos os títulos ou, ao menos, existirem contratos formais de propriedade, a camada mais pobre da população poderia transformá-la em capital líquido, através da exploração por empresários que criariam novos postos de empregos buscando lucrar com tal medida.⁴

O importante não é só conceder o título de propriedade aos menos favorecidos, mas, sim, acabar com a exclusão social e, ao mesmo tempo, incorporá-los à base de recolhimento tributário.

⁴ DE SOTO, Hernando. **The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else**. New York: Basic Books, 2000. p.301.

Após os primeiros anos depois de finalizada a urbanização, as favelas, em regra geral, apresentam boa qualidade ambiental. A falta de legalização posterior à urbanização, é que contribui para a deterioração, pois sem a regularização não são permitidos o controle, manutenção do local e a segurança da posse pelo Poder Público.

O presente estudo, visa a investigar a problemática das habitações irregulares nos grandes centros urbanos, verificando: como se dá a origem do problema, os principais instrumentos e diplomas legais que servem de auxílio à política de planejamento urbano, estando à disposição dos administradores públicos e algumas medidas que podem ser adotadas com o objetivo de reduzir o número de famílias que vivem nessas condições.

1.1. O Aumento da População Urbana no Brasil

O Brasil tem em sua história, o êxodo populacional para os grandes centros visando a uma melhor condição de vida, entretanto, não possui infraestrutura e organização adequada para obter resultados equilibrados de desenvolvimento e distribuição dos resultados gerados pelo crescimento urbano.

Alguns benefícios, como a diminuição da mortalidade infantil e o aumento da expectativa de vida, apareceram com o aumento da população nos grandes centros, mas, também grandes problemas surgiram, por não conseguir aplicar uma política urbana de qualidade e de acordo com as características de cada região, entre eles, o aumento das taxas de homicídio.

No final do século XIX, as favelas do Rio de Janeiro e do Recife já se destacavam como uma opção de moradia para o aumento repentino de desalojados como resultado da mão-de-obra escrava libertada.

No caso do Brasil, esta aglomeração populacional gera consequências, principalmente, nas áreas do sul e sudeste que, junto com a falta de uma política de planejamento urbano eficaz, resulta numa expansão das áreas não regularizadas e ilegais da cidade. Um ponto de referência da presente análise será a década de 70, quando foi adotado um novo conceito de planejamento urbano estratégico, com o objetivo de encorajar o crescimento urbano, já que as cidades maiores seriam “indústrias produtoras de riquezas”.

Em âmbito nacional, o presidente João Goulart e Leonel Brizola, Governador do Estado do Rio Grande do Sul, tentavam implantar as Reformas de Base onde, no campo habitacional, seria um duro golpe aos especuladores e companhias imobiliárias.

Na América Latina como um todo, antes da Segunda Guerra Mundial, grande parte dos pobres latino-latino americanos moravam em casas alugadas em bairros pobres das cidades, mas, a partir da década de 50, a corrida industrial provocou uma onda de invasões de áreas ociosas aos arredores das grandes cidades. Infelizmente, a resposta dos governantes da maioria desses países foi o envio de policiais e tratores para expulsar os invasores. As medidas citadas anteriormente, não solucionaram o problema, mas, apenas, serviram para alterá-lo de lugar.

De fato, é verificado um regime de crescimento lento até as décadas de 50 e 60 e, posteriormente, uma aceleração repentina da população urbana, com os imigrantes vindos das áreas rurais, alojados em favelas nas áreas periféricas das cidades.

As últimas cinco décadas, demonstraram o forte crescimento populacional nas cidades e a redução populacional nas áreas rurais. Em 1950, apenas 30% dos brasileiros viviam efetivamente nos centros urbanos; em 1990, a parcela populacional urbana já beirava os 75%, e nos dias atuais, essa taxa já é de pouco mais de 81%, segundo o IBGE.⁵ Realizando uma simples análise, o Brasil tem hoje uma população urbana com mais de 138 milhões de pessoas.⁶

Neste momento, com a omissão da Administração Pública em face dos problemas habitacionais, a política urbana nacional passou a ter forte influência de duas instituições: O Fundo Monetário Internacional (FMI), que tinha forte poder sobre as decisões orçamentárias dos países, a quem realizava empréstimos e o Banco Mundial, que assumiu papel de investidor para o desenvolvimento urbano

⁵ **Censo Demográfico 2000.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo.html>. Acesso em: 27 novembro 2008.

⁶ MORENO, Julio. **O Futuro das Cidades**. São Paulo: Editora SENAC, 2002. p.61-62.

aumentando, de 10 milhões para 2 bilhões de dólares somente no período entre 1972 a 1990.⁷

Em suma, os países endividados com ambos os órgãos, cedem ao FMI sua independência de gestão econômica, submetendo-se as exigências de cortes dos gastos públicos e o aumento da receita a qualquer custo, inclusive resultante do aumento da carga de tributos. O Plano de Ajuste Estrutural (PAE) utilizado pelo FMI e Banco Mundial, tentavam, a partir do crescimento das dívidas, reestruturar a economia de grande parte dos países de terceiro mundo, tendo como consequência dos cortes orçamentários, o aumento considerável do número de desalojados e de pessoas abaixo da linha de pobreza.

Em pouco tempo o Estado, aliado a doadores internacionais e a Organizações Não Governamentais (ONGs), entendeu que era melhor realizar uma populista de investimento nas próprias áreas irregulares, ao invés de substituí-las, o que ajudaria a diluir as críticas, a falta de compromisso estatal para o combate a pobreza e redução do déficit habitacional.

A problemática populacional é tão grave que, nos dias de hoje, 51% da população nacional está concentrada em apenas 224 municípios, num total de 5.507.⁸ É de razoável entendimento que a cidade necessita de um suporte e certa organização para receber, a cada vez mais crescente, massa populacional.

Um caso concreto é a região ampliada, de aproximadamente 500 quilômetros, localizada no eixo viário entre o Rio de Janeiro e São Paulo, que já conta com cerca de 37 milhões de habitantes, maior que o eixo japonês entre Tóquio e Yokohama.

O sonho de grande parte de arquitetos, engenheiros e urbanistas de observarem as cidades sendo composta por prédios organizadamente localizados, está sendo substituído pela dominação do estilo de habitação encontrado nas várias favelas existentes no Brasil.

O tema em questão, tem conexão direta com outros assuntos de suma importância, tais como:

⁷ SEABROOK, Jeremy. **In the Cities of the South: Scenes from a Developing World**. Londres: Verso, 1996. p.197.

⁸ MORENO, Julio. **O Futuro das Cidades**. São Paulo: Editora SENAC, 2002. p.63.

- a) A segregação, racismo e exclusão social desses moradores;
- b) As situações que colocam em risco a vida dessas pessoas: enchentes, incêndios, tragédias ambientais que tem como maior parte das vítimas a classe mais pobre da população;
- c) A exposição a áreas contaminadas e sem o sistema adequado de saneamento básico.

O arquiteto Nabil Bonduki, do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP) em São Carlos, reflete a questão em sua obra:

“[...] na crença de que o desenvolvimento e o crescimento a qualquer custo seriam sempre positivos e que a centralização de poderes no Estado para intervir sobre a cidade traria as soluções adequadas para resolver seus problemas”.⁹

Um estudo realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) avaliou onze capitais brasileiras com mais de um milhão de habitantes e revelou os seguintes dados:¹⁰

- a) Quase todas as capitais assistiram ao crescimento da miséria, com exceção de Salvador e Porto Alegre;
- b) O Rio de Janeiro, por ter um índice muito alto de violência, tem uma expectativa de vida dos seus habitantes estimada em 64 anos, a nona colocada na pesquisa;
- c) São Paulo, por receber grande parte das populações dos estados mais pobres, tem o seu pior índice em habitação, já que não tem como suportar uma carga populacional tão grande para seu espaço físico em tão pouco tempo.

Verificando a parte habitacional, aspecto importante do presente estudo, o arquiteto Jorge Wilhein revela que: “[...] nas grandes cidades brasileiras, chega a dois terços a quantidade de domicílios implantados ilegalmente em áreas geralmente impróprias”.¹¹

⁹ BONDUKI, Nabil. **Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana**. São Paulo: Estação Liberdade, 2000. p.20.

¹⁰ PNUD. *Apud*, MORENO, Julio. **O Futuro das Cidades**. São Paulo: Editora SENAC, 2002. p. 69.

¹¹ WILHEIN, Jorge. **Tênue Esperança no Vasto Caos**. São Paulo: Paz e Terra, 2001. p.35.

A regularização fundiária no Brasil chegou a um grau de importância tão relevante que, um outro caso a ser verificado é o da Amazônia onde, 80% do crescimento das áreas urbanas, são encontrados em favelas que não possuem serviços públicos ou infraestrutura adequada.¹²

A Medida Provisória nº 458/2009, que trata da regularização fundiária da Amazônia Legal. Tal medida, tem área de atuação correspondente à totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

O coordenador do Programa Terra Legal, que deverá verificar a situação de 300 mil famílias residentes na Amazônia, indica os benefícios dessas ações para o futuro:

“O compromisso do Terra Legal é acompanhar o cumprimento da função social da propriedade não só na dimensão produtiva, mas também na dimensão ambiental e social, utilizando o georreferenciamento como ferramenta para a demarcação”.¹³

Com o objetivo de proteger a biodiversidade, dar segurança jurídica a milhares de famílias e combater a grilagem de terras, os programas habitacionais destinados a Amazônia, devem ser realizados com a devida cautela para não destinar terras do patrimônio público a criminosos ou especuladores do mercado imobiliário.

A falta de organização urbana nos dias atuais, pode ser definida como a tentativa, por parte da Administração Pública, de adivinhar os caminhos do desenvolvimento das cidades e, concomitantemente, o não estabelecimento de metas programadas para que possa se desenvolver uma política habitacional de qualidade. A ausência de infra-estrutura das grandes cidades para receber esse grande número de novos moradores, acabou resultando no agravamento do problema aqui verificado: a falta de uma política habitacional.

Após 13 anos de discussões, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e a Medida Provisória nº 2.220 trouxeram uma esperança para a busca da regularização fundiária.

¹² BROWDER, John; GODFREY, Brian. **Rainforest Cities: Urbanization, Development, and Globalization of the Brazilian Amazon**. Nova York: Columbia University, 1997. p.89.

¹³ Portal do Agronegócio. **A Regularização Fundiária na Amazônia Legal**. Disponível em: <<http://www.portaldoagronegocio.com.br/conteudo.php?id=29611>>. Acesso em: 21 de Novembro de 2009.

Mais adiante, serão verificados os instrumentos de regularização urbana citados no Estatuto da Cidade, e os casos concretos de algumas cidades como, São Paulo e Rio de Janeiro.

2. INSTRUMENTOS INERENTES À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O artigo 4º da Lei 10.257 de 10 de junho de 2001, descreve os instrumentos que auxiliarão o Poder Público na efetiva organização dos espaços reservados às habitações das cidades e dos respectivos fins sociais destinados às propriedades.

Os instrumentos que serão estudados mais adiante, têm os seus objetivos principais encontrados nas alíneas do inciso IV, artigo 2º do Estatuto da Cidade, destinados a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, o parcelamento do solo urbano, a edificação ou uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana, a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente, a retenção especulativa de imóvel urbano que resulte na sua subutilização ou não utilização, a deterioração das áreas urbanizadas assim como, a poluição e a degradação ambiental.

O próprio artigo 4º traz em seu caput, a expressão “entre outros instrumentos”, dando a entender que o seu rol de instrumentos listados em seu bojo, não é taxativo, ou seja, os instrumentos que são criados pelo Estatuto da Cidade irão se juntar aos que já existiam e aos que ainda serão criados.

Os Poderes Públicos Municipais, que têm a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, amparada no artigo 30, inciso I e VIII da Constituição Federal, tem como objetivo, buscar o ordenamento do seu território, atuando na ocupação regular do solo, utilizando métodos de controle de uso e parcelamento do mesmo.

A competência dos Municípios para atuar nos assuntos locais de natureza urbana, encontra base na Constituição Federal de 1988, tendo no Estatuto da Cidade, uma compilação desses instrumentos e algumas normas inerentes à organização do espaço urbano.

A ideia de uma função social da propriedade, fornece a base e organização dos instrumentos administrativos que têm como objetivo atuar e planejar as ações habitacionais nos espaços destinados para tal.

Uma observação importante deve ser feita a respeito artigo 4º, § 3º do Estatuto da Cidade que, junto com o artigo 29, inciso XII da Constituição Federal, frisam a importância do controle social, realizado através da cooperação e participação dos movimentos, comunidades e sociedades civis, quando, os instrumentos elencados naquele dispositivo tiverem como previsão, a utilização dos recursos por parte do Poder Público Municipal.

A seguir, serão analisados os instrumentos que, sustentados por um controle da administração e da sociedade, devem ser implementados visando um melhor ordenamento do espaço urbano, principalmente na questão habitacional.

2.1. O Plano Diretor

O Plano Diretor tem importância fundamental na prevenção da informalidade urbana. Com a sua implantação, uma direção é traçada e benefícios aparecem de imediato. É, em conjunto com lei municipal específica, condição necessária e essencial para a realização das medidas urbanísticas que serão estudadas a seguir (artigo 5º, da Lei 10.257/2001).

A lei municipal específica deve conter principalmente a área indicada no Plano Diretor, às quais poderão ser atingidas pelos instrumentos urbanísticos necessários. A edição de lei municipal específica deverá ser feita posteriormente a fixação, no Plano Diretor, das áreas que estarão sujeitas ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

O Estatuto da Cidade, no seu artigo 40, determinou que o plano diretor fosse obrigatório para todas as cidades que tenham mais de 20 mil habitantes ou façam parte de região metropolitana. Para José Roberto Bassul: “O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”.¹⁴

A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista a cada 10 anos e deve, no caso das cidades com mais de 500 mil habitantes, elaborar um plano de transporte urbano integrado.

¹⁴ BASSUL, José Roberto. **O Estatuto da Cidade**, artigo publicado em 13-7-2001 no site <http://www.tecto.com.br>.

A demarcação e implantação das ZEIS em assentamentos informais, a definição de regras e instrumentos para a aplicação do Plano Diretor e a definição de regras para a urbanização e gestão, são algumas bases que devem ser definidas para a aplicação efetiva do Plano Diretor. Se, determinada área, não for indicada inicialmente no Plano Diretor, ela poderá ser incluída posteriormente em lei municipal modificadora.

Outro fato a ser observado é o respeito ao Princípio da Razoabilidade, ou seja, o Plano Diretor não poderá impor uma obrigação urbanística para toda a cidade, pois, a sua natureza não seria mais de sanção administrativa, mas, de nova regra geral de uso de propriedade.

A fiscalização dos Municípios a respeito da elaboração do Plano Diretor por estes, ficará a cargo do Ministério Público. Os gestores que não cumprirem o prazo para a elaboração, poderão sofrer várias sanções, entre elas: a suspensão dos direitos políticos por até cinco anos, multa civil, proibição de contratar com o Poder Público e as demais estabelecidas na Lei da improbidade administrativa (Lei 8429/92).

Alguns fatores positivos que são consequências do Plano Diretor: maior oferta de crédito e financiamento, ocupação dos espaços urbanos vazios e uma maior oferta de lotes com serviços nas áreas centrais com preços acessíveis e em grande quantidade.

2.2. Planejamento em Sentido Amplo

O planejamento em sentido amplo tem sua definição legal nos incisos I, II e III do artigo 4º do Estatuto da Cidade, ou seja, é todo aquele plano ou planejamento em âmbito nacional, regional e estadual que visam às regiões metropolitanas e, em especial, os municípios, com o objetivo organizar o território e seu desenvolvimento urbano, econômico e social.

Uma importante observação a ser feita é à força de lei que o plano diretor tem. Após a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, esse instrumento ganhou suma importância no que tange a organização dos espaços municipais, sendo responsável por organizar as áreas, urbanas ou rurais, habitáveis, tendo como objetivo principal à busca da função social da propriedade.

Por fim, o planejamento tem papel fundamental na questão da propriedade urbana, traçando metas e orientando o Administrador Público Municipal nos principais problemas urbanos, ou seja, indicando quais ações devem ser realizadas para buscar as satisfações econômicas, ambientais e sociais que são de interesse público.

2.3. Institutos Tributários e Financeiros

Estão listados no inciso IV do artigo 4º da Lei 10.257/2001. O Estatuto da Cidade coloca à disposição do Administrador, dois tributos e um instrumento de política financeira, que podem auxiliar, direta ou indiretamente, na organização do espaço urbano. Deve ser explicado que, estes não são os únicos institutos tributários e financeiros que podem ser utilizados pela municipalidade, porém, o legislador quis exemplificar nesse rol, citando os institutos mais comuns que a Administração Pública possui.

O ponto de intercessão entre o direito urbanístico e o direito tributário, é encontrado na busca da função social da propriedade, utilizando, por exemplo, o instituto da extrafiscalidade, ou seja, buscar, através de instrumentos inerentes ao direito tributário, um objetivo que não vise à arrecadação, mas sim, induzir ou inibir certos tipos de comportamento.

Outro dispositivo que faz menção aos instrumentos tributários e financeiros, é o caput e o inciso X do artigo 2º do Estatuto da Cidade. Indica a finalidade de privilegiar o interesse social, adequando os instrumentos de política econômica, financeira e tributária, às metas de desenvolvimento urbano.

Um fácil exemplo do uso destes institutos no campo do direito das cidades, é o aumento da alíquota do IPTU em certa área da cidade, visando inibir o crescimento das habitações nessa região.

O presente estudo fará um breve comentário a respeito de cada um desses institutos.

2.3.1. Imposto Predial Territorial Urbano

Encontrado no artigo 7º do Estatuto da Cidade, é um instrumento de extrema importância, pois, é a principal fonte de arrecadação tributária dos Municípios, estando disciplinado no Código Tributário Nacional dos artigos 32 a

34. Como sua cobrança é feita de forma anual e leva em consideração a localização das áreas no espaço territorial, pode ser um fator de incentivo ou desestímulo à ocupação de certas áreas. A fixação de alíquotas diversas, tendo como base, a área onde está situado o imóvel e a sua atual utilização, é amparada pelo artigo 156 § 1º, inciso II da Constituição Federal.

A Constituição Federal no inciso II, § 4º do artigo 182 e o inciso I, § 1º do artigo 156, cuida da questão da progressividade do IPTU quando disciplina o uso deste, no caso de imóveis urbanos, subutilizados, não utilizados ou não edificadas, além da possibilidade da progressividade ser utilizada em razão do valor do imóvel¹⁵.

A progressividade do IPTU no tempo é condicionada aos prazos e etapas para o parcelamento, a edificação ou utilização compulsória de solo urbano que não foi edificado, não utilizado ou subutilizado (Parágrafo §5º, artigo 5º, da Lei 10.257/2001).

O caput do artigo 7º da lei citada anteriormente, também indica que a tributação progressiva pode ser utilizada por cinco anos consecutivos, utilizando a majoração da alíquota do imposto, aumentando anualmente esse percentual. É válido indicar aqui, que o valor da alíquota não poderá exceder duas vezes o valor da anterior, fixando o limite máximo de quinze por cento. A municipalidade poderá manter essa alíquota máxima até o efetivo cumprimento do que foi determinado ao particular. É ainda entendido, que permanecendo o descumprimento da obrigação pelo particular, o meio adequado a ser utilizado pelo Estado seria o disposto no artigo 8º do Estatuto da Cidade, ou seja, a desapropriação.

É de fácil percepção que, o IPTU é um grande meio de que dispõe o Administrador Público Municipal, para auxiliar outros instrumentos na aplicação de um planejamento de organização dos espaços destinados à habitação.

2.3.2. Contribuição de Melhoria

A contribuição de melhoria retira sua força do artigo 145, inciso III, da Constituição Federal e artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional. É um tributo

¹⁵ Emenda Constitucional número 30, de 13 de setembro de 2000.

que serve como compensação à Administração Pública, pela valorização dos imóveis de alguns proprietários em decorrência da realização de obras públicas, ou seja, é uma contraprestação que vem retribuir ao Estado o valor aplicado em obras de natureza pública, que causaram um aumento no valor dos imóveis de particulares.

Vale ressaltar que, mediante a realidade nacional e pela sua complexidade procedimental, tal instrumento não tem aplicação prática, sendo novamente indicado pelo legislador no corpo da Lei 10.257/2001 para conhecimento e possível aplicação pelos gestores municipais.

2.3.3. Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros

As questões envolvendo os incentivos e benefícios, tanto fiscais quanto financeiros, devem ser entendidos como um meio que o Município tem, observando as questões legais, morais, econômicas e sociais, de estimular a habitação em certas áreas ou em determinadas situações com o objetivo de ordenar as áreas locais tendo como base um interesse social maior. Encontra sua força na alínea “c” do inciso IV, artigo 4º do Estatuto da Cidade.

Os Administradores Municipais devem utilizar tais incentivos e benefícios, para entrosar o comportamento dos particulares com os indicados pelos objetivos da Lei 10.257/2001.

2.4. Institutos Jurídicos e Políticos

Listados no inciso V do artigo 4º do Estatuto da Cidade, são parte de grande importância no estudo dos instrumentos inerentes à regularização fundiária, pois, contém um grande número de institutos jurídicos e políticos. Aqui, são encontrados desde instrumentos já tradicionais, até alguns modernos que foram introduzidos no ordenamento jurídico pela atual Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade.

Esses instrumentos terão influência direta no direito de propriedade e na sua função social, sendo possíveis alvos de arguições de inconstitucionalidade.

Serão analisados a seguir, os principais institutos políticos e jurídicos encontrados no Estatuto da Cidade.

2.4.1. Desapropriação

É a transferência de forma compulsória da propriedade de um particular para o Poder Público, ou algum de seus delegados, justificada a necessidade pública, mediante pagamento de prévia e justa indenização em dinheiro. A desapropriação pode ser efetivada pela via administrativa ou judicial. Este instituto que retira o seu fundamento do interesse social é amparado pelo inciso XXIV, artigo 5º, da Constituição Federal.

Não se entende aqui, que o direito de propriedade, amparado pelo inciso XXII, do artigo 5º da CF, sofreu quaisquer tipo de agressão, apenas deve ser observada a função social a que o imóvel é destinado e se o mesmo atende a necessidade, utilidade e interesse público. O direito de propriedade de um particular extingue-se a partir do não cumprimento da função social estabelecida no ordenamento jurídico vigente.

O § 4º do artigo 182 da Constituição Federal faculta ao Administrador Público, que retira força do Plano Diretor Municipal, exigir do particular a utilização adequada da sua propriedade, sob pena de:

- I – Parcelamento ou edificação de forma compulsória da propriedade;
- II – Instituir o IPTU de forma progressiva no tempo;
- III – Desapropriação da propriedade em questão, com o pagamento de uma indenização, no valor real e acrescido de juros legais, através da emissão de títulos da dívida pública.

Para que ocorra a desapropriação, é necessária lei municipal que a determine como hipótese de instrumento urbanístico, fixando prazos e condições para o cumprimento do parcelamento, da edificação ou da utilização compulsória do solo urbano não edificado ou subutilizado.

As obrigações encontradas no parágrafo anterior devem ser notificadas pessoalmente ao proprietário, sendo averbadas no registro imobiliário. Após três tentativas, se não cumprida a notificação pessoal, deverá ser realizada a citação por edital.

Decorridos cinco anos do início da cobrança do IPTU progressivo sem o cumprimento da obrigação por parte do proprietário, poderá a municipalidade desapropriar o imóvel em questão.

É válido frisar, que dificilmente a medida anteriormente citada, venha a acontecer, já, que, antes da alíquota do IPTU alcançar o teto de quinze por cento; a maioria dos proprietários já adequaria seus imóveis a uma das funções sociais indicadas pela Municipalidade.

Como já visto, o direito de propriedade é amparado pelo ordenamento jurídico maior, contudo, se houver uma situação que envolva necessidade, utilidade pública ou interesse social, haverá, mediante justa e prévia indenização, o perecimento daquele direito. O que ocorre nesse caso, não é a expropriação ilegal da propriedade, mas sim, uma situação que deriva do devido processo legal. É entendida pelo artigo 8º do Estatuto da Cidade como uma sanção ao imóvel que descumpra o caráter que deve ser destinado à função social da propriedade.

Outro requisito que não torna a desapropriação aqui estudada uma espécie de confisco, é a exigência que esta ação esteja em conformidade com lei municipal e plano diretor anteriormente constituído.

A retenção especulativa das propriedades é tratada na alínea “e”, no inciso VI do artigo 2º da Lei citada anteriormente. Deve ser combatida a retenção especulativa que tenha como consequência a subutilização ou não utilização de imóveis urbanos.

Um fato interessante é de que não são indenizadas as propriedades onde se cultivem plantas ilegais.

No caso da desapropriação foi citado anteriormente que a indenização deve ser justa, ou seja, é o valor do bem acrescido de suas rendas, danos emergentes e lucros cessantes, além das despesas judiciais, juros e correção monetária.

Um ponto importante é que se for provada que não houve benefício da coletividade ou um interesse público relevante, a desapropriação pode ser considerada nula. O pedido de anulação é feito mediante ação direta sendo,

formal, quando a autoridade é incompetente ou há algum erro na forma do ato ou substancial, quando não há uma real utilidade pública ou interesse social.

No caso da área rural, o artigo 184 do ordenamento constitucional, determina que a União tem a competência para realizar a desapropriação de imóveis rurais que não estiverem em conformidade com sua função social, tendo como base decreto que o declare como sendo de interesse social, para fins de reforma agrária. É importante frisar que o proprietário de tal propriedade rural, deverá receber justa indenização em títulos da dívida agrária.

É verificado então, pelas exposições anteriores, que a desapropriação, com base na busca da função social da propriedade, é utilizada como um importante meio para a realização de uma política urbana visando o bem-estar de seus habitantes.

2.4.2. Zonas Especiais de Interesse Social

Uma parte ou certa área de uma cidade, é considerada como Zona Especial de Interesse Social quando fica reservada para ser utilizada como moradia de interesse social para a população. É uma forma mais simples que a Administração Pública tem de garantir o acesso da população à moradia, direito este, que está estabelecido pelo artigo 6º da Constituição Federal.

Duas são as orientações para a aplicação das ZEIS: as áreas urbanas têm que ser bem delimitadas pelo Plano Diretor ou por Lei Municipal Específica, e devem estar contidas na lei, regras para a regularização, urbanização e gestão dos assentamentos informais ocupados pela população menos privilegiada.

As Zonas Especiais de Interesse Social têm alguns objetivos bem determinados, são eles:

- a) Destinar terrenos e prédios, vazios ou subutilizados, utilizando em programas de moradia popular;
- b) Garantir as condições necessárias e legais para a urbanização planejada da área;
- c) Utilizar os instrumentos à disposição para a regularização dos assentamentos e habitações informais;

d) Assegurar a permanência dos integrantes das famílias de baixa renda no local de origem;

e) Facilitar e viabilizar a legalização de áreas de vilas, favelas, de cortiços e onde estiverem loteamentos clandestinos, desde que esses lugares estejam situados em localização de interesse público.

2.4.3. Concessão Para Direito Real de Uso (Decreto-Lei 271/1967)

A concessão de direito real de uso pode ser utilizado nas questões envolvendo bens imóveis privados ou públicos, de forma gratuita ou onerosa, com o objetivo de cumprir a função social da propriedade onde o imóvel está localizado.

O artigo 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, define da seguinte forma a Concessão do Direito Real de Uso:

“A concessão do direito real de uso do terreno é o contrato solene, pelo qual se transfere, a título de direito real, a fruição temporária, por prazo certo ou indeterminado, de terreno público ou particular, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo de terra, ou outra utilização de interesse social”.¹⁶

É importante ressaltar que se o particular não cumprir com o acordado, o imóvel em questão voltará ao domínio da administração concedente, verificado o caso da rescindibilidade. É considerada uma boa opção para se evitar a venda ou a doação dos imóveis. O fato de o terreno estar edificado, plantado ou urbanizado não impede a concessão.

Em relação à parte procedimental, tal instrumento deve ser celebrado *inter vivos*, podendo a contratação ser feita por instrumento público ou particular ou através de simples termo administrativo por meio de inscrição em livro especial (art. 7º, § 1º, do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967). Já que se trata de uma figura presente nos direitos reais, a concessão deve ser constituída com o registro do título no cartório do Registro Geral de Imóveis.

A exigência de ser celebrada *inter vivos* é razoável, pois se trata de um direito positivo, de índole contratual, não sendo permitida a sua constituição *causa mortis*. Esta última hipótese está expressa pelo artigo 7º, § 4º, da do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, mas não a sua criação, à qual o

¹⁶ Decreto Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.

texto da conotação contratual, o que, por consequência, exclui a concessão testamentaria.

A concessão pode ser gratuita ou onerosa. Esta ocorre quando deve ser realizado pagamento periódico ao concedente, já, aquela, ocorre quando não há necessariamente uma prestação ao pelo direito de uso do outorgado.

A concessão pode ser a tempo certo ou indeterminado. O que deve ser frisado neste ponto, é a inexistência da perpetuidade no caso da concessão, ou seja, se as partes indicam uma concessão perpétua do direito real de uso, esse acordo deve ser entendido como nulo pela impossibilidade jurídica do seu objeto.

A concessão, como já verificado, pode ter como objeto um terreno particular ou público. A diferença entre ambos os casos é que no primeiro caso, o contrato será submetido às regras do direito comum e, no segundo caso, se tratará de um contrato de direito administrativo. Além disso, os terrenos públicos destinados a esse tipo de concessão são os dominicais.

Uma importante distinção deverá ser feita entre as várias modalidades de concessão: Concessão de Serviço Público, Concessão de Obra Pública, Concessão de Uso de Bem Público e a Concessão de Direito Real de Uso.

A Concessão de Serviço Público é a entrega da execução de um serviço público para que o particular o realize, sendo este ressarcido por meio de cobrança de tarifa aos usuários.

No caso da Concessão de Obra Pública, a Administração Pública determina que o particular realize determinada obra, garantindo-lhe, durante prazo convencionado e tempo certo, a exploração do investimento, com objetivo de recuperação do valor investido.

A Concessão de Uso de Bem Público é a transmissão ao particular da faculdade de utilizar um determinado bem, para fim específico e determinado, gerando um direito pessoal em favor do concessionário.

Por fim, a Concessão de Direito Real de Uso, instrumento tratado no presente capítulo, é aquele contrato solene, que transfere a fruição, através de período de tempo determinado, que tem como objetivo o uso para fins de urbanização, industrialização e ações de interesse social.

O Decreto Lei nº 271/1967 não fez um estudo aprofundado a respeito das obrigações e direitos das partes, verificando-as por meio de uma analogia feita ao instituto do usufruto, que é o direito real mais próximo da concessão. São direitos do concessionário:

a) O concessionário é o titular de um direito real sobre coisa alheia, o que limita o domínio do proprietário do terreno;

b) O concessionário, durante o prazo ajustado, tem direito à posse, uso, administração e fruição do terreno público ou particular que for alvo da concessão;

c) Os frutos naturais pendentes ao começar a concessão, pertencem ao concessionário, salvo se houver direito adquirido de outrem. Os frutos naturais pendentes ao tempo em que finda a concessão, cabem ao dono do terreno.

d) Vencidos no início da concessão, os frutos civis pertencem ao dono do terreno. Se vencidos na data em que cessa a concessão, os frutos civis pertencem ao concessionário;

e) O concessionário pode fruir pessoalmente ou por meio de arrendamento;

f) O tesouro achado por terceiros ou o preço pago pelo vizinho para obter meação em parede, cerca muro ou vala, não serão direitos que deverão ser percebidos pelo concessionário;

g) A concessão de uso pode ser transferida, pelo concessionário, por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, salvo disposição contratual em contrário;

h) Se a concessão for encerrada por qualquer causa diversa das descritas no art. 7º, § 3º, do Decreto-Lei nº 271/1967, o concessionário tem o direito de ser indenizado pelas benfeitorias e acessões realizadas no imóvel alvo da concessão, salvo disposição contratual em contrário;

i) Se resultante do exercício regular dos seus direitos, o concessionário tem o direito de fazer com que o concedente receba o imóvel com a configuração encontrada na data do término da concessão.

São deveres do concessionário:

a) Se a concessão não for gratuita, deverá pagar a remuneração prevista em contrato;

b) Ser responsável pelos encargos civis, administrativos e tributários incidentes sobre o imóvel e suas rendas, assim, como todas as reparações, ainda que extraordinárias, que devam ser feitas no imóvel;

c) Findada a concessão, deverá restituir o imóvel ao concedente com as benfeitorias e acessões, indenizáveis ou não, na dependência dos motivos da cessação da concessão.

Ao analisar as fases e características importantes a respeito da concessão, devem ser analisadas agora, pelo presente estudo, as causas de extinção da concessão. São elas:

a) Pelo advento do termo ou condição resolutiva;

b) Pelo perecimento do objeto;

c) Pela consolidação, como, por exemplo, quando o concessionário compra o imóvel da concessão;

d) Pela prescrição, não-uso do direito pelo concessionário;

e) Pela resolução, por meio do descumprimento, por parte do concessionário, de cláusula resolutória do ajuste, ou que seja dada ao imóvel, destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo.

Uma ressalva que deve ser feita: se a concessão de uso for constituída em favor de dois ou mais indivíduos, não se aplicam as regras pertinentes ao usufruto, pois na concessão real do uso de terreno, a regra é a da transmissão do direito aos herdeiros (art. 7º, § 4º, do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967).

A Administração Pública aqui tem seus interesses resguardados, já que o domínio do bem não sofre alteração e, acima de tudo, existe a faculdade de revogá-la a qualquer momento se houver interesse social.

2.4.4. Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia

O instituto da concessão de uso especial para fins de moradia, estava disciplinado nos artigos 15 a 20 do Estatuto da Cidade. Alguns inconvenientes,

como: a falta de uma data-limite para a possível aquisição do direito, a concessão de uso e a falta de uma estrutura para a Administração Pública processar o pedido de tal direito, foi base para o veto de tais dispositivos.

É válido citar, que no próprio corpo do veto, foi indicada a importância da concessão de uso especial para fins de moradia, sendo enviado o texto para posterior preenchimento das lacunas e imprecisões destacados pelo Congresso Nacional, em coerência com o disposto no § 1º do artigo 183 da Constituição Federal.

Tal matéria foi disciplinada pela Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001, com o objetivo de regularizar a ocupação irregular de terrenos públicos urbanos pela população sem moradia. No Estatuto da Cidade, está regulado pelo seu artigo 4º, inciso V, alínea “h”.

Entende-se que aquele que, possuir como seu, por cinco anos consecutivos, não havendo quaisquer tipos de oposição, imóvel com até 250 metros quadrados situados de imóvel público em área urbana, utilizando para fins de habitação, desde que não seja proprietário de outro imóvel até 30 de junho de 2001, tem outorgada a concessão de uso especial para fins de moradia.

De acordo com o artigo 2º da já citada Medida Provisória, se na hipótese citada anterior, o imóvel tiver metragem superior a 250 metros quadrados e for ocupado por população de baixa renda para fins de habitação, pelo prazo de cinco anos, sem oposição ou interrupção, não sendo possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, será conferida a concessão especial para fins de moradia de forma coletiva, não sendo esses possuidores, proprietários ou concessionários de outro imóvel urbano ou rural.

Esse direito pode ser exercido pelos ocupantes de imóveis públicos, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, situados na área urbana.

Ao contrário do que foi analisado na parte da usucapião especial de imóvel urbano, a concessão de uso especial para fins de moradia permite um tipo de regularização fundiária em imóveis públicos.

A concessão de uso especial para fins de moradia, deve ser requerida administrativamente ao Poder Público, e não sendo decidido dentro do prazo de doze meses, deve ser solicitado pela via judicial.

O direito que é estudado nesta parte do presente estudo, pode ser extinto, de acordo com o artigo 8º da presente Medida Provisória, quando o concessionário utilizar o imóvel para fim diverso de moradia ou quando o concessionário passar a ser proprietário de outro imóvel em área urbana ou rural.

O artigo 9º da MP 2.220 determina que poderá ser dada uma autorização de uso, outorgada gratuitamente, àquele que possuir como seu, até 30 de junho de 2001, pelo prazo de cinco anos, sem interrupção ou quaisquer oposição, imóvel público localizado em área urbana, com metragem não superior a 250 metros quadrados, destinando-o para fins comerciais.

2.4.5. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

São encontrados nos artigos 5º e 6º da Lei 10.257/2001. Entende-se que o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, poderá sofrer, através de Lei Municipal específica, o parcelamento, a edificação ou a utilização de forma compulsória.

Entende que é subutilizado aquele imóvel que, tiver aproveitamento inferior ao estabelecido como mínimo na legislação ou plano diretor vigente.

Será feita uma notificação, por funcionário do Poder Público Municipal, ao proprietário do imóvel ou a administração, em se tratando de pessoa jurídica. Não sendo realizada de forma adequada por três vezes, a notificação será feita por edital.

A obrigação indicada no caput do artigo 5º do Estatuto da Cidade será de no mínimo um ano, a partir da notificação, para o protocolo do projeto e de dois anos, a partir da aprovação deste, para terem início as obras necessárias.

2.4.5.1 A Subutilização e a Não-Utilização Urbana

A Administração Pública, nas áreas definidas pelo plano diretor como de interesse público ou social, poderá notificar o proprietário do imóvel não-edificado, subutilizado ou não-utilizado para que, no prazo de um ano, realize o

protocolo, no órgão municipal competente, do projeto da obra que pretende realizar. Passados dois anos, sem cumprir o que foi estabelecido no protocolo, a progressividade passará a ser taxada, durante cinco anos, por uma alíquota progressiva que poderá representar o dobro do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) pago no ano anterior e até 15% do valor do terreno. Ao término desse período, a administração pública municipal ainda poderá desapropriar o imóvel, pagando o seu valor com títulos da dívida pública.

O artigo 5º, nos seus incisos XXIII e XXIV da Constituição da República Federativa do Brasil, e o artigo 46 do Estatuto da Cidade, enaltecem a busca pela função social da propriedade como uma medida, classificada pelo editorial do jornal “O Estado de São Paulo”, como: “Um antídoto vigoroso contra a retenção especulativa de imóveis urbanos, que tem sido uma das causas da expansão das periferias e do aumento do custo publico da infra-estrutura para atendê-las”.¹⁷

2.4.6. Usucapião

É uma modalidade de aquisição originária da propriedade que incide nas questões de política urbana. O presente estudo analisará as modalidades da usucapião encontradas no Código Civil e na Lei 10.257/2001, já que tratam de instrumentos de suma importância para a regularização fundiária.

2.4.6.1. Instrumentos Encontrados no Código Civil

Serão analisados a seguir, os artigos 1.238 a 1.244 do Código Civil de 2002 que dispõem a respeito da usucapião.

2.4.6.1.1. Usucapião Extraordinária

Com força retirada do artigo 1.238 do Código Civil, a usucapião extraordinária tem como requisitos: a posse exercida como se dono fosse por quinze anos, de forma contínua e mansa. Algumas observações devem ser feitas a respeito desse instituto:

I – O justo título e a boa-fé, não são requisitos essenciais, tendo utilidade apenas como meio probatório;

¹⁷ O Estado de São Paulo, “Introduzindo a reforma urbana” (editorial). **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 14-7-2001.

II – O prazo pode ser reduzido a dez anos, se tal área for utilizada para: fins de moradia, a prática de serviços visando produção ou se o possuidor houver realizado obras no local.

2.4.6.1.2. Usucapião Ordinária

Exercer a posse, como se fosse dono, por dez anos, sem nenhum tipo de interrupção ou oposição, agregado a justo título e boa-fé, são requisitos necessários da usucapião ordinária e são encontrados no artigo 1.242 do Código Civil.

Deve ser observado, que o prazo diminuirá para cinco anos, se tal imóvel estabelecido como moradia pelos possuidores ou que sofreu investimentos de interesse social, foi adquirido de forma onerosa, e, após ser devidamente registrado, sofrer cancelamento deste, posteriormente.

2.4.6.2. Instrumentos Encontrados no Estatuto da Cidade

O Estatuto estabelece, em seus artigos 9º a 14, que, se forem cumpridos certos requisitos, ocorrerá à regularização em imóveis particulares, ou seja, a usucapião especial de imóvel urbano.

2.4.6.2.1. Usucapião Especial Individual

A usucapião especial individual, tem seu conceito geral no artigo 9º da Lei 10.257/2001 e artigo 183 da Constituição Federal, ocorrendo quando a pessoa: possuir como sua área de até 250 metros quadrados, estando neste local há mais de cinco anos sem contestação ou oposição, utilizando este imóvel para fins de sua moradia ou de sua família, não sendo proprietário de outro imóvel urbano ou rural. A novidade aqui fica por conta do herdeiro legítimo que, de acordo com o §3º do mesmo instituto, continuará a posse de seu antecessor, sendo necessária a comprovação que residia no imóvel na época da abertura da sucessão, ou seja, já era beneficiário da posse deste ou exercia a composesse.

Verifica-se que não é qualquer posse que é inerente à usucapião. É necessário que a posse seja contínua ou prolongada, que não seja alvo de interrupções ou quaisquer tipos de oposições. Outra importante característica desse instituto, é a não obrigatoriedade da apresentação do justo título ou da boa-fé, apesar de, ambas as características são de importante relevância.

2.4.6.2.2. Usucapião Especial Coletiva

A usucapião coletiva especial de imóvel urbano, está disciplinada no caput do artigo 10º da mesma lei citada acima, indicando que as áreas urbanas de mais de duzentos e cinquenta metros quadrados que estão ocupadas para fins habitacionais, sem interrupção ou oposição, pelo prazo de cinco anos e não sendo possível a individualização do quinhão de cada possuidor, poderão ser alvo de usucapião coletivo, se essas pessoas de baixa renda que estão exercendo a posse, não forem proprietárias de outro imóvel. Aqui, o possuidor poderá contar a posse de seu antecessor, para cumprimento do prazo exigido, desde que ambas sejam contínuas.

Por não ter a possibilidade de individualizar a fração de terra a cada um dos moradores, esse tipo de usucapião indica a propriedade em questão, a ideia de um condomínio. Esse tipo de aquisição coletiva irá gerar um condomínio especial indivisível, com força no § 1º do artigo 10 da Lei 10.257/2001, só sendo possível sua extinção se assim votada por dois terços dos condôminos.

Aqui pode ser vista, uma conexão com um dos problemas mais comuns nas grandes cidades nos dias atuais, o crescimento desordenado das favelas. A expansão dessas habitações irregulares, tenta ser dirimida pela lei com o reconhecimento de titularidade dos ocupantes daquele imóvel que exercem posse.

Ainda no caso das áreas usucapidas coletivamente, esse será declarado através de sentença do juiz que servirá de base para o registro no cartório do Registro Geral de Imóveis, e também, para atribuir fração ideal do terreno a cada uma das pessoas que figuraram no polo vencedor da ação, salvo acordo prévio dos possuidores.

Será ainda observado, o atendimento aos seguintes dispositivos constitucionais: a função social da propriedade (art. 170, II, III), a redução das desigualdades sociais (art. 170, VII), a busca pela dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e a erradicação da pobreza e marginalização (art. 3º, III).

A usucapião especial urbano pode ser individual ou coletivo, onde a sentença do juiz, é o documento que permite o registro do mesmo. Uma das

diferenças importantes entre essas modalidades de usucapião, é a metragem da área ocupada, sendo no individual, limitado a no máximo duzentos e cinquenta metros quadrados, e no coletivo, é admissível, através da proporcionalidade e razoabilidade, apoiar seu pleito em espaços com uma metragem superior a mencionada anteriormente.

Inicialmente, deve ser elaborada uma pesquisa a respeito da titularidade, para posteriormente, ser elaborada a planta do imóvel. Após serem cumpridas as etapas anteriores, devem ser recolhidas provas da posse do ocupante, para serem remetidas todas essas informações à assistência jurídica que for orientar os moradores. Com essas informações em mãos, a ação judicial será iniciada, onde, após a publicação da sentença, a mesma será averbada.

Duas conclusões importantes, são extraídas do estudo do instituto da usucapião:

I – De acordo com o estabelecido em plano diretor, o interesse coletivo, apoiado no princípio da função social, se sobrepõe ao interesse do particular que é proprietário de imóvel;

II – As ações buscando sempre respeitar a função social da propriedade, é um duro golpe nas ações de especulação imobiliária, buscando uma utilização de forma adequada dos espaços urbanos.

2.4.7. Direito de Superfície

O direito de superfície é o instrumento jurídico que permite que alguém faça ou mantenha uma determinada construção no solo de outrem. É um direito real autônomo que separa a propriedade do solo e da construção. No Estatuto da Cidade, é encontrado nos seus artigos 21 a 23.

É válido ter conhecimento, de que o direito de superfície, é alvo de discussões a respeito de sua possível revogação. Alguns entendem que tal instituto foi revogado pelo Código Civil de 1967, já outros entendem que a Lei 2.030/48 sobreviveu à promulgação daquele.

É entendido como o direito de manter a construção sob o solo de outrem.

O Direito de Superfície pode ser pactuado por tempo determinado ou indeterminado. Finda a relação superficiária, ocorrerá a reversão, ou seja, não há volta do bem ao dono do solo, entregando-o ao domínio do dono daquela área.

Em regra geral, a construção realizada, depois de decorrido o período de tempo acordado, pertence ao dono do solo.

A forma mais comum de pactuar o direito de superfície, seria através de uma concessão. É a construção em solo alheio, mediante o pagamento de um solarium ao proprietário da área em questão.

O Código Civil Brasileiro não permite a utilização do subsolo e do espaço aéreo, só sendo permitida a utilização do subsolo quando for inerente a utilização da superfície do solo (Parágrafo Único do artigo 1369 CC). Já o Direito de Superfície, é encontrado no Estatuto da Cidade em seu artigo 21, §1º e permite a utilização da superfície e do espaço aéreo para fins urbanísticos.

Uma observação que deve ser feita, é o alcance desse instituto no interesse particular e no interesse público. Entende-se que, se houver um interesse particular, o direito de superfície só incidirá no subsolo, ao passo que, se houver um interesse público, englobará não só no solo, mas, também o subsolo e o espaço aéreo.

2.4.8. Outros Institutos Jurídicos e Políticos

A servidão administrativa é um ônus real de uso, imposto pela Administração Pública à propriedade particular, com a finalidade de realizar obras e serviços públicos ou de utilidade pública. Neste caso, é devida uma indenização pelos prejuízos que o proprietário eventualmente venha sofrer.

Uma distinção entre servidão administrativa e limitação administrativa é, que, enquanto na limitação, a Administração Pública impõe a obrigação de não fazer alguma coisa, no caso da servidão, o particular recebe o ônus de suportar que se faça algo.

As Limitações Administrativas são imposições gerais feitas pela Administração Pública, de forma gratuita e unilateral, que incidem no exercício de direitos ou atividades particulares em benefício de um bem estar coletivo. Se esta

limitação ocorrer na totalidade da propriedade, o caso será de interdição do uso e não da limitação deste.

O Tombamento de Imóveis ou de Mobiliário Urbano tem uma dupla finalidade: preservar a história de determinado imóvel, assim resgatando o valor histórico do mesmo e a possibilidade de utilizar tal imóvel, em programas de regularização fundiária ou de interesse social.

A Instituição de Unidades de Conservação é um instrumento que disciplina as questões urbano-ambientais, encontrando a sua base legal no artigo 225, da Constituição Federal. Há um entendimento, de que seu conteúdo, seria uma das hipóteses de servidão administrativa.

O Direito de Preempção ou preferência, é disciplinado no Estatuto da Cidade nos seus artigos 25 a 27. Aqueles imóveis situados em área urbana, que forem objeto de alienação onerosa entre dois particulares, terão a preferência de aquisição pelo Poder Público Municipal.

É entendido também, como uma restrição à disposição que teria o proprietário de coisa móvel ou imóvel, já que deve, antes de aliená-lo, oferecer as mesmas condições para aquele beneficiário do direito de preempção, por lei a cláusula contratual.

Este direito está disposto em quase todos os ordenamentos jurídicos, inclusive no artigo 513 do Código Civil, onde impõe a obrigação do comprador, oferecer ao vendedor, aquele bem que vai ser vendido, para que este utilize seu direito de preempção.

Alguns exemplos dos beneficiários do direito de preferência, são: o locatário, que deve ter a preferência no caso de alienação do imóvel que lhe fora locado e o proprietário, que no caso do direito de superfície, tem preferência no caso de alienação do objeto de ajuste pelo superficiário.

Os prazos para exercer esse direito são de: três dias, a partir da data da notificação da venda, para bens móveis e de sessenta dias, a partir da notificação, se o bem em questão se tratar de coisa imóvel.

Quando há o desvio de finalidade, o expropriado pode desconstituir a expropriação.

Existem no presente ordenamento jurídico, duas espécies do direito de preferência: a legal e a contratual. A chamada Preferência Legal, é aquela que é derivada de uma lei, por exemplo, no caso da locação, já explicado anteriormente. É Contratual a preferência que deriva de um acordo jurídico entre as partes de um determinado negócio jurídico, por exemplo, no caso de uma compra e venda onde as partes inserem essa cláusula no contrato.

No caso do estudo da regularização fundiária, o direito de preempção tem grande importância, já que, como indicado nos incisos I a V, artigo 26, do Estatuto da Cidade, esse direito será exercido sempre que o Poder Público precisar de áreas destinadas para a regularização fundiária, programas e projetos habitacionais, constituição de reserva fundiária, etc.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir e Alteração de Uso, têm base legal, encontradas nos artigos 28 a 31 da Lei 10.257/2001. Inicialmente, é importante frisar que os recursos auferidos pela adoção deste instituto, serão aplicados para os fins especificados nos incisos I a IX do artigo 26, da Lei 10.257/2001, versando entre esses, nos seus incisos I e II, ações que visem à regularização fundiária, direcionamento e ordenamento do espaço urbano.

O instrumento em estudo, também é considerado como o instituto do solo criado, o excedente de edificação, além do coeficiente de aproveitamento básico adotado, das áreas em que poderá ser exercido o direito de construir, através de uma contraprestação do proprietário a toda coletividade. Esse coeficiente de aproveitamento é conceito, pelo artigo 28, § 1º, do Estatuto da Cidade, como, o resultado da divisão da edificação presente no terreno e a área total do imóvel.

O solo criado, tem ponto de partida no direito brasileiro em dezembro de 1976, quando foi aprovada a chamada Carta de Embu. Entendeu-se nesse documento, que o reclamante do solo adicional, deverá compensar a coletividade, para alcançar novamente o equilíbrio urbano.

A competência para legislar a respeito do solo criado, foi alvo de debates. Um primeiro entendimento, verifica a competência Municipal para legislar a respeito do solo criado, com base no artigo 182, caput e artigo 30, inciso I, da Constituição Federal. Em direção oposta, uma segunda linha de pensamento, entendeu como competência da União, à possibilidade de legislar sobre este

instituto, já que, discutindo o direito de limitação de propriedade, se trata de matéria de direito civil e por isso caberia ao Poder Público Federal, com base no artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.

Entende-se que, o uso e a disposição do bem, são inerentes ao direito de propriedade, porém, os limites dessas duas faculdades, teriam que ser disciplinados por lei. Além do disposto em lei, havia necessidade de uma outorga vinda da Administração Pública, suprida pelo instituto do solo criado.

Não há que se falar em inconstitucionalidade do instituto do solo criado, já que não fere o direito de propriedade consagrado na constituição, tendo como base para a sua utilização, o princípio da função social da propriedade (artigos 170, inciso III e artigo 182, § 2º, da Constituição Federal).

Por fim, o artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal e a Seção IX do Capítulo II da Lei 10.257/2001, indicam que o Município deve promover a organização e planejamento da ocupação do solo urbano.

O pagamento da contrapartida do usuário poderá ser isentada nas hipóteses do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, onde lei municipal determinará as hipóteses objetivas (a efetiva necessidade da aplicação do instituto do solo criado) e as hipóteses subjetivas (no caso de interesse social que decorrerá do bem em que será utilizado o solo criado).

No caso da não isenção da contrapartida anteriormente citada, poderá o Município ser compensado através de: ativos financeiros, bens imóveis, execução de obras que concorrem para o desenvolvimento urbano e créditos relativos a indenizações não pagas pelo Poder Público Municipal.

Uma curiosidade surge a respeito das nomenclaturas adotadas pelo Estatuto da Cidade, utilizando tanto as expressões “outorga onerosa do direito de construir”, como também “outorga de alteração de uso”. Além disso, a outorga onerosa é entendida como uma consequência da utilização do instituto do solo criado.

Por fim, deve ser entendido que para a implementação do solo criado, as suas definições devem estar inseridas em Plano Diretor Municipal (artigo 182, § 1º, da Constituição Federal).

A Transferência do Direito de Construir tem como base, oferecer uma base legal que venha a viabilizar o desempenho da execução da política de desenvolvimento urbano. Tal instituto, é encontrado no artigo 35 da Lei 10.257/2001.

Uma de suas principais características, é a doação ou a afetação do imóvel urbano a uma das finalidades, previstas no artigo 35, incisos I e III da Lei citada anteriormente.

A vinculação do imóvel ao atendimento dos fins públicos, deverá ser de proporções a impedir, ao menos parcialmente, sua utilização funcional, ou seja, a possibilidade de edificação segundo os índices e potenciais de construção previstos no plano diretor.

Na prática, o instrumento em tela, é utilizado com o objetivo de preservar imóvel de interesse ambiental, histórico, paisagístico social ou cultural e a possibilidade de utilizar o mesmo em programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Essa transferência do direito de construir pode ser objetiva (quando se materializa para o local diverso) ou subjetiva (quando a transferência se materializa para pessoa diversa).

A Operação Urbana Consorciada, é amparada pelos artigos 32 a 34 da Lei 10.257/2001. Encontramos seu conceito no § 1º, artigo 32, do Estatuto da cidade, onde se entende como Operação Urbana Consorciada, aquelas ações que, visam em alcançar transformações urbanísticas e sociais, aliado a valorização ambiental, coordenadas não só pelo Poder Público Municipal, mas, também, por proprietários, usuários, moradores e investidores privados.

Pode ser facilmente verificado pelo seu conceito, que as Operações Urbanas Consorciadas, têm uma base fundada em um tripé fundamental: a busca pela participação popular sobre decisões de interesses gerais, ordenamento do espaço urbano através do planejamento e o respeito do princípio da função social da propriedade.

Na listagem dos instrumentos jurídicos e políticos encontrados no Estatuto da Cidade, este instituto está disciplinado na alínea “p”, inciso V, artigo 4º, buscando sempre a realização das diretrizes urbanas indicadas no artigo 2º.

A operação urbana tem que ser entendida como uma verdadeira intervenção urbana, como, por exemplo, a urbanização de uma favela, ato que auxiliará um possível programa de regularização fundiária.

O plano de operação urbana consorciada, aprovado por lei específica, terá em seu bojo os seguintes requisitos:

- a) A definição da área que será atingida;
- b) A apresentação de um programa básico de ocupação da área;
- c) Um programa, com a população sendo o público-alvo, de atendimento socioeconômico.
- d) Os objetivos e principais finalidades que pretendem ser alcançadas com a operação;
- e) A elaboração do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança;
- f) A contrapartida, pelos proprietários, moradores e investidores, dos benefícios previstos no artigo 32, § 2º, incisos I e II da Lei 10.257/2001;
- g) O controle compartilhado desta operação urbana entre Poder Público e sociedade civil.

A Operação Urbana Consorciada realiza, através de modificações na sua área de atuação, a recuperação de ambientes degradados e a integração das novas tecnologias, adequando uma infra-estrutura urbana, de serviços e construções. Alguns exemplos, são: a modernização da rede de saneamento básico, telecomunicações e, no caso do presente estudo, a construção de habitações de interesse social.

Uma característica importante deste instrumento é a busca da participação da sociedade civil nas decisões, através de reuniões com diversos grupos sociais, coletando sugestões, críticas e demandas. As opiniões que são entendidas como pertinentes e compatíveis ao Estatuto da Cidade, devem ser inseridas ao plano.

A ausência da participação social através de audiências públicas, debates e reuniões, em conjunto com a falta de publicidade e da não permissão do acesso aos documentos, na implementação e aplicação do plano diretor, incluindo a operação urbana consorciada, resultará em ato de improbidade administrativa, de acordo com o inciso VI, artigo 52 da Lei 10.257/2001.

Assistência Técnica e Jurídica Gratuita Para as Comunidades e Grupos Sociais Menos Favorecidos trata do respeito ao acesso à justiça, seja prestando diretamente assistência jurídica, seja concedendo gratuidade de justiça para aqueles que comprovarem a hipossuficiência de recursos financeiros. É a execução do que está garantido no inciso LXXIV, artigo 5º, da Constituição Federal.

Vale ressaltar que o instrumento em questão, não é nenhum tipo de privilégio ou benefício à população menos favorecida da sociedade, sendo apenas um meio de cumprir o que foi estabelecido pela norma jurídica, anteriormente citada.

O Referendo Popular e Plebiscito são instrumentos disciplinados pela Lei 9.709/1998. É uma das características norteadoras do Estatuto da Cidade onde, busca a opinião, posterior ou prévia, da população a respeito de uma medida tomada pelo Poder Executivo, Legislativo ou órgãos governamentais.

O referendo popular é o meio de aferição da opinião da sociedade a respeito de uma medida já realizada; já o plebiscito, é a expressão prévia do sentimento da sociedade, a respeito de uma decisão que posteriormente, dependendo do resultado da consulta popular, será ou não executada.

Esses instrumentos também ajudam a cumprir o que está citado no inciso II, artigo 2º da Lei 10.257/2001 que, além de objetivar uma gestão democrática de participação popular, é uma das diretrizes gerais.

2.5. Instrumentos de Proteção ao Meio Ambiente

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), que faz parte inclusive da legislação ambiental, analisa o ambiente natural, ou seja, os seus recursos naturais como um todo. O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), que foi criado pela Lei 10.257/2001 e está detalhado nos artigos 36 a 38, cuida do meio

ambiente urbano, ou seja, o estudo das questões que influenciam as áreas destinadas à moradia. Ambos institutos, estão disciplinados pelo inciso IV, artigo 4º, do Estatuto da Cidade.

O adensamento populacional, os equipamentos urbanos e comunitários, o uso e ocupação do solo, a valorização imobiliária, a geração do tráfego e sua demanda por transporte público, a ventilação e iluminação e a paisagem urbana e seu patrimônio natural e cultural, são questões obrigatórias que analisarão, positiva ou negativamente, a qualidade de vida da população residente em certa região.

3. CASOS PRÁTICOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A seguir, serão estudados e analisados alguns casos práticos de experiências, envolvendo a regularização fundiária, que inclusive, foram publicados nos mais diversos veículos de comunicação.

3.1. Desenvolvimento dos Procedimentos nos Casos Práticos de Regularização¹⁸

Os diversos investimentos realizados pela Administração Pública das três esferas, são de suma importância para o ordenamento dos espaços habitáveis dos centros urbanos, porém, só alcançarão o pleno respeito à função social dessas propriedades, se utilizarem corretamente, os instrumentos colocados à disposição do Administrador.

Acontece que muitos desses instrumentos, estão provocando efeitos contrários, no que tange a regularização fundiária. A usucapião, por exemplo, é um processo complexo e que demanda um vasto período de tempo, o que acaba afastando a demanda da regularização das áreas pelos possuidores.

O que necessita ser feito é a simplificação do processo e do meio de condução do possuidor, à efetiva conquista da propriedade. É necessário também, dar proteção de forma jurídica, para inserir essas pessoas num meio social de maior proteção à sua propriedade, respeitando assim, o princípio que versa pela moradia e dignidade humana.

Para tentar alterar o complexo quadro que envolve as ações visando à regularização fundiária, encontra-se em tramitação no congresso nacional:

a) O Projeto de Lei nº 846/2007, de autoria do Deputado Lelo Coimbra, que define a implantação de uma infra-estrutura básica como requisito essencial para o parcelamento e futura venda de solos urbanos;

b) O Projeto de Lei nº 1092/2007, de autoria do Deputado Rogério Lisboa, que estabelece critérios para a regularização fundiária em favelas e loteamentos irregulares, em geral;

¹⁸ CHALHUB, Melhim Namem; MELO, Marco Antonio Bezerra de. Simplificar a Regularização Fundiária das Favelas. **O Globo**, Rio de Janeiro, Cidades, 04 de novembro de 2007.

c) O Projeto de Lei nº 20/2007, de autoria do Deputado Fernando Chucre, que trata da instituição de uma Lei da Responsabilidade Territorial Urbana;

d) O Projeto de Lei nº 31/2007, de autoria do Deputado Zezéu Ribeiro, que trata do parcelamento e da regularização fundiária para fins urbanos.

Algumas medidas tratadas nesses projetos, merecem destaque, como: a qualificação da posse legítima como direito real e a tentativa de não necessidade de impor ao Judiciário, os procedimentos relativos à regularização da propriedade das áreas em questão.

O projeto de lei 1.092/2007 tem como objetivo buscar a celeridade no processo de legitimação extrajudicial, através do cartório. O fundamento aqui, é o desenvolvimento do que era amparado pela antiga Lei de Terras, de 1850, que buscava conceder essa legitimação ao possuidor que utilizasse a área em questão, para fins de cultivo ou moradia.

O entendimento aqui, é que o processo será comandado pelo Poder Público, através de um procedimento extrajudicial, só sendo necessário encaminhamento ao Judiciário, quando houver alguma questão controvertida, que for levantada pelo proprietário da área.

A partir dessa medida, o proprietário poderá propor uma impugnação que, em 30 dias, será apreciada pelo Juiz. Se o proprietário tiver seu pedido acolhido, o processo de regularização da área em face do possuidor será abortado, porém, se a impugnação for rejeitada, a demarcação será registrada no Cartório do Registro Geral de Imóveis, com posterior emissão de títulos de legitimação de posse dos moradores cadastrados no processo.

Após cinco anos da legitimação mencionada anteriormente, os moradores passarão a ter a propriedade das áreas, salvo se estiver em curso alguma ação reivindicatória.

É de importante relevância afirmar que, mesmo ainda não lhe sendo transmitida à propriedade, o título de legitimação dá amparo ao possuidor a obter crédito, sendo um dos efeitos que merece destaque.

No período de tempo que passa entre a legitimação da posse e a outorga da propriedade, o proprietário, que figura no pólo passivo da relação, pode se defender através de todas as ações possessórias e petições disponíveis.

A lição que fica para as próximas tentativas de se realizar uma regularização fundiária eficaz, é a de que não basta disponibilizar somente um grande montante financeiro, sendo mais importante ainda, simplificar o acesso à propriedade, tornando mais célere o procedimento para alcançar tal objetivo.

Por fim, deve ser citada a Medida Provisória 459 de 25 de março de 2009 que se converteu na Lei 11.977 de 7 de julho de 2009. Essa Lei dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a respeito dos programas de regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Tal norma, será alvo de comentários ao final do presente trabalho.

O programa habitacional citado acima, indica os elementos que deverão ser definidos no projeto de regularização fundiária, dos quais, merecem menção: As áreas ou lotes a serem regularizados, vias de circulação existentes ou projetadas, medidas de sustentabilidade urbana e ambiental previstas em lei, promover a segurança da população que estejam em situações de risco, e medidas para a adequação da infra-estrutura básica.

3.2. A Regularização Fundiária no Município de Angra dos Reis¹⁹

A Prefeitura de Angra dos Reis, começa seu estudo indicando a importância de um projeto de regularização, tanto para o cidadão, que tem seu direito à terra e moradia respeitado, quanto para a Administração Pública Municipal, que ordena e desenvolve as funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Outro fato priorizado pela Prefeitura de Angra dos Reis, é o incentivo de sugestões da população local que, através da associação de moradores, indicam o que deve ser feito para evitar o crescimento desordenado e irregular das moradias na área urbana, influenciando inclusive, nas questões relativas ao meio ambiente de cada região.

¹⁹ Prefeitura de Angra dos Reis. **Secretaria de Habitação e Serviços Públicos**. Disponível em: <http://www.angra.rj.gov.br/asp/shb/shb_greg.asp>. Acesso em: 9 de maio de 2009.

A Secretaria de Habitação, até a presente data, lavrou 435 escrituras, por meio de sua Gerência de Regularização Fundiária, tornando esses posseiros legítimos proprietários de suas áreas.

Para alcançar esses resultados positivos, o processo de regularização fundiária deve respeitar as etapas a seguir:

- a) Estabelecer os limites da área a ser trabalhada, através de instrumentos técnicos e políticos;
- b) Verificar a situação documental da área junto ao Departamento de Patrimônio Imobiliário;
- c) Levantamento da área através da topografia e cadastro;
- d) Elaboração do projeto de parcelamento da área;
- e) Aprovação do projeto pela autoridade competente;
- f) Registro do parcelamento no cartório pertinente;
- g) Elaboração de projeto de lei, visando autorizar o Poder Executivo Municipal a alienar os terrenos;
- h) O projeto de lei é enviado através do Gabinete do Prefeito à Câmara de Vereadores para ser votado, após retornar para sanção do prefeito;
- i) As pessoas beneficiadas, procuram a Gerência de Assuntos Fundiários, requerendo para si, a transferência de domínio dos terrenos. A Gerência lavra a escritura que é assinada pelo requerente e o prefeito;
- j) O requerente leva seu processo individualmente ao cartório, podendo ainda em caso de baixa renda, pleitear a gratuidade do registro de seu imóvel junto à Defensoria Pública.

Verifica-se ainda, que a Política de Regularização Fundiária Municipal da Prefeitura de Angra dos Reis, dividiu o município em determinadas áreas visando ações de acordo com as características de cada região.

3.3. A Regularização Fundiária em Campinas

Uma importante experiência no campo da regularização fundiária, foi realizada no Município de Campinas. Em 1979, os habitantes das favelas,

organizados em Assembléias do Povo, realizaram campanha para a melhoria das condições de vida nos locais em que estavam localizadas suas moradias.

A concessão do direito real sobre terrenos públicos tinha como objetivo, a busca pela titulação do direito de posse dos que ali habitavam. Um Anteprojeto de Lei foi elaborado pela Prefeitura com os seguintes pontos principais:

a) Os terrenos públicos municipais, considerados de uso comum do povo, os de uso especial e os de natureza dominical, poderão ser objeto de concessão de direito real de uso, se tiverem como destinação o alcance do objetivo da política habitacional;

b) A concessão do uso dos terrenos públicos municipais, deverá ser utilizada para fins de moradia, gratuitamente, e por tempo determinado e resolúvel. Se o imóvel tiver destinação diversa da estabelecida pelo anteprojeto de lei, a concessão será entendida como resolvida.

A associação de moradores apresentou um substitutivo ao anteprojeto citado acima, incluindo os seguintes termos:

a) O direito real de uso fica assegurado, também, aos invasores ou possuidores, em relação aos prédios invadidos ou possuídos;

b) As respectivas associações de moradores terão direito a concessão do direito real de uso, para a construção das respectivas sedes;

c) A concessão obedecerá às seguintes condições: utilização do terreno para fins de moradia, ter a característica da gratuidade, ser acordada por tempo indeterminado, ter natureza de direito real resolúvel, fazer constar cláusula de impenhorabilidade e inalienabilidade, ser de responsabilidade do concessionário, qualquer tributo, que venha a incidir sobre o imóvel, ter o direito a transferência por sucessão legítima e que a penalidade para o desvio de finalidade do imóvel, seja a da reversão do mesmo, ao patrimônio público;

d) Poderão ser construídas moradias isoladas, agrupamentos de moradias ou moradias com, no máximo, dois pisos (Evitando o descontrole vertical das áreas em questão).

e) Cada terreno poderá ter no máximo uma moradia;

f) O Município auxiliará as áreas a serem dadas em concessão de direito real de uso com os serviços e melhorias básicas de infra-estrutura e saneamento básico;

g) Os concessionários serão responsáveis pela boa conservação das moradias e respectivas dependências.

Infelizmente, em 26 de fevereiro de 1981, um substitutivo da proposição citada anteriormente, prevaleceu na Câmara Municipal, limitando a concessão aos terrenos patrimoniais.

3.4. A Regularização Fundiária no Paraná²⁰

Uma tentativa de regularização fundiária através da concessão do direito real de uso foi realizada no Paraná, pela primeira vez, por meio do Anteprojeto de Lei nº 101/83. O objetivo do Anteprojeto, era estabelecer a concessão de direito real de uso para terras públicas urbanas, regulamentando o seu procedimento.

A base inicial, era a de que se uma pessoa não tivesse propriedade sobre imóvel algum, e utilizasse como moradia, por 1 ano, construção de qualquer espécie, em terra estadual e não aplicada a qualquer destinação pública, adquirirá sobre ela, até o limite de 200 metros quadrados, o direito real de uso perpétuo e gratuito.

A justificativa para tal realização, foi encontrada no artigo 160, III, da Constituição Federal, onde é consagrado o princípio da função social da propriedade. É de fácil verificação que, a maioria das ocupações irregulares de terra que são convertidas em favelas, é realizada sobre estes terrenos públicos sem destinação.

Em uma primeira verificação, além de assegurar o efetivo cumprimento do princípio da função social, o Anteprojeto de Lei 101/83, diminui sensivelmente, um grave problema social e incentiva a melhoria das habitações, através da segurança jurídica apresentada.

²⁰ Prefeitura do Paraná. **Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR)**. Disponível em: <<http://www.cohapar.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=561>>. Acesso em: 9 de maio de 2009.

A análise do exemplo atual do Paraná, é de relevante importância para o presente estudo, pois é considerado o maior projeto de regularização fundiária do país, apoiado inclusive pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal.

O projeto anunciado pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, anunciou que serão investidos, só pelo Governo Federal, 98 milhões de reais do PAC em 40 municípios paranaenses.

Na região do Guarituba, localizada na Região Metropolitana de Curitiba, serão beneficiadas 12 mil famílias, das quais 900 se localizam às margens de rios que fornecem a água consumida por mais de um milhão e meio de habitantes da Grande Curitiba. Essas famílias residentes nas regiões de mananciais, serão transferidas para outras casas no próprio bairro.

Além da remoção de famílias, para casas que serão construídas nos próprios bairros afetados pelo programa de regularização fundiária, serão realizados investimentos na pavimentação, distribuição de água, coleta de esgoto, energia elétrica, recuperação ambiental, etc.

3.5. A Regularização Fundiária em Porto Alegre²¹

Em Porto Alegre, a Promotoria de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística, ingressou com duas ações civis públicas em face do Estado e do Município a respeito, respectivamente, das áreas da Vila Pantanal e do Recanto do Sabiá.

Em ambos os casos, o Ministério Público deseja, que seja feito um levantamento dos ocupantes, a remoção dos que estiverem em áreas que proporcionem algum risco e a consequente implantação dos instrumentos urbanísticos, necessários para a regularização fundiária. As ações civis públicas, também requerem, o reassentamento dos moradores em habitações que disponibilizem condições dignas, incluindo a infraestrutura básica dos loteamentos e os elementos de serviços públicos.

²¹ Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. **JusBrasil Notícias**. Ações visam regularização fundiária de áreas em Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/1897317/acoes-visam-regularizacao-fundiaria-de-areas-em-porto-alegre>>. Acesso em: 01 de novembro de 2009.

Há também, o pedido de condenação para assegurar a reparação dos danos ambientais causados por meio da poluição causada à vegetação das áreas de preservação permanente.

Importante meio utilizado pela população, é o Núcleo de Regularização Fundiária da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul, que auxilia seus assistidos, na busca pelo título de propriedade de imóveis a que tenham exercido domínio por meio da prescrição aquisitiva, para fins de usucapião.²²

Outro instrumento utilizado foi o estímulo a consulta e debates entre governantes, técnicos e população a respeito do Orçamento Participativo, ou seja, definir quais são as prioridades dos gastos a serem realizados pelo governo. Tal prática visa combater a corrupção e diminuir o desperdício dos recursos públicos.

3.6. A Regularização Fundiária em Recife²³

A Prefeitura de Recife, através de sua Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental, iniciou, através do Programa Minha Terra, um projeto de regularização fundiária de áreas de interesse social que tem como meta, beneficiar cerca de 14 mil famílias em 13 áreas da cidade.

Explica a regularização fundiária, como a busca da legalização da posse de imóveis e inclusão social, através da valorização dos direitos coletivos, em detrimento de um direito individual, apoiado por um interesse público.

Os principais objetivos dos projetos e ações visando à regularização fundiária são: a diminuição da exclusão social, a ampliação do acesso aos bens e serviços da cidade, promover o respeito dos preceitos constitucionais do acesso à moradia e qualidade de vida dos habitantes, utilizar e dar publicidade em alguns instrumentos que visam à regularização fundiária, como a usucapião especial coletiva e a concessão de uso especial para fins de moradia.

²² Defensoria Pública do Rio Grande do Sul. **Núcleo de Regularização Fundiária da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <http://www.dpe.rs.gov.br/site/centro_apoio.php?cat=10>. Acesso em: 10 de setembro de 2009.

²³ Prefeitura do Recife. **Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental**. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/fundiaria.php>>. Acesso em: 8 de maio de 2009.

As comunidades, para participar do Programa Minha Terra, da Prefeitura de Recife, devem estar localizadas em áreas:

- a) De propriedade da Prefeitura;
- b) Que foram adquiridas pela prefeitura visando ações e projetos de regularização fundiária;
- c) Que estiverem em processo de cessão de aforamento ao Município de Recife, pela União;
- d) Definidas em lei como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);
- e) Ocupadas por comunidade de baixa renda com grau de urbanização parcial ou integral;
- f) Selecionadas e priorizadas nas Plenárias do Orçamento Participativo ou pelo fórum do PREZEIS.

3.7. A Regularização Fundiária no Rio de Janeiro

Trata-se de importante base para o presente estudo. O Rio de Janeiro tem diversos casos concretos que são relacionados com a organização habitacional por meio de programas de regularização fundiária.

No censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2009, só o município do Rio de Janeiro, conta com mais de 6 milhões de habitantes.²⁴

No Rio de Janeiro, o principal problema é a expansão desordenada das favelas, definidas, como, espaços que contém excesso populacional, habitações pobres ou irregulares, sem acesso razoável a água potável e condições de saneamento básico e insegurança jurídica, a respeito da posse da moradia.

A Associação de Dirigentes e Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI) atesta que, nos dias atuais, mais de um milhão de pessoas vivem em favelas na cidade.²⁵

²⁴ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios em 2009.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1435&id_pagina=1>. Acesso em: 18 de agosto de 2009.

A primeira favela do Rio de Janeiro, localizada no morro da Providência, teve sua origem na década de 1880. A expansão das favelas e o surgimento das megafavelas ocorreram a partir de 1960.

A falta de uma política de habitação, acentuada com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), foi um dos fatores negativos mais importantes para o aumento das favelas e ocupações irregulares. A população de baixa renda, sem um amparo legal do Poder Público, é obrigada a procurar habitações em áreas de risco ou irregulares para morar. De acordo com a urbanista Eileen Stillwaggon: “Em essência, os invasores ocupam terra não arrendada, terra que tem tão pouco valor que ninguém se dá ao trabalho de fazer cumprir seus direitos de propriedade sobre ela”.²⁶

Um fato verificado no caso do Rio de Janeiro foi a famosa prática de remoção das favelas que, principalmente na década de 1970, foi realizada com o despejo de invasores, locatários e, até, de pequenos proprietários. Na maioria dos casos, observou-se que a transferência desses moradores para outras áreas, teve como consequência, a redução da renda média dessas famílias. Com o avanço da ditadura militar no Brasil, as ações autoritárias que, se caracterizaram pelas remoções compulsórias, expulsaram por volta de 140 mil moradores dos morros cariocas.

Outra justificativa muito utilizada para justificar a remoção e transferência de favelas era a indicação como o único meio disponível para combater os altos índices de violência.

O Coeficiente de Gini, utilizado para mensurar a desigualdade da distribuição de renda indicou que, a desigualdade no Rio de Janeiro, disparou de 0,58 em 1981 para 0,67 em 1989.²⁷ Deve ser entendido que, nesse tipo de medida, o indicador 0 corresponde a total igualdade de renda entre as pessoas e

²⁵ Associação de Dirigentes e Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI). **Contra as habitações irregulares**. Disponível em: <http://ademi.webtexto.com.br/article.php3?id_article=2831>. Acesso em: 18 de agosto de 2009.

²⁶ STILLWAGGON, Eileen. **Stunted Lives, Stagnant Economies: Poverty Disease and Underdevelopment**. New Brunswick: Rutgers University Press, 1998. p.67.

²⁷ GILBERT, Alan. **The Mega City in Latin America**. Tokyo-New York: United Nations University, 1996. p.139.

o indicador 1 corresponde a total disparidade de renda entre as pessoas de determinada cidade ou região.

Deve ser observado que as favelas, embora já mencionadas no chamado Plano Agache de 1930, foram descritas pela primeira vez, pelo Decreto Lei 6.000/1937 (Código de Obras), onde era adjetivada como: construção com materiais improvisados, de dois ou mais casebres, de forma irregular ou desordenada. As favelas ainda eram entendidas por tal ordenamento, como lugares anti-higiênicos, juntamente com outros tipos de ocupações irregulares.

A construção de novas favelas ou a expansão das já existentes, era terminantemente proibida.

É de fácil percepção que se o Código de Obras de 1937 fosse seguido de forma rígida, o problema da expansão das habitações irregulares no Rio de Janeiro, não ocuparia tanta importância, como nos dias atuais.

3.7.1. Propostas e Soluções Para a Organização do Espaço Urbano do Rio de Janeiro

Inicialmente, para começar a enfrentar este problema, deve ser feito o cadastramento de todas as famílias que vivem em áreas de risco, proteção ambiental ou habitações irregulares, verificando detalhadamente as suas necessidades e onde trabalham. Quando constatado que uma família estivesse habitando uma área de proteção ambiental ou uma área de risco, essas pessoas seriam removidas para bairros que seriam criados nos espaços vazios das cidades.

Importante, verificar também o fator econômico, pois em algumas vezes o Poder Público, pela falta de planejamento adequado, acaba gastando muito mais do que seria necessário para prover uma habitação digna para esses moradores. Em reportagem do jornal “O Globo”, publicada no dia 15 de novembro de 2009, é constatada a falta de um planejamento no uso dos recursos públicos.²⁸

No editorial em questão, foi verificado, que o dinheiro investido até aquele dia no morro Dona Marta, seria suficiente para adquirir um imóvel por família na Tijuca, bairro de classe média do Rio de Janeiro. O debate a respeito do exemplo

²⁸ O Globo, “Um Apartamento no Asfalto”. O Globo, Rio de Janeiro, 15-11-2009.

citado, é se valeria ampliar os investimentos nas comunidades de pequeno porte ou pagar indenizações aos moradores dessas regiões, para que os mesmos possam adquirir imóveis em áreas com infra-estrutura já implantada.

O morro Dona Marta, desde 1983, já recebeu cerca de R\$ 123 milhões. Com o valor totalizado, cerca de cada um dos 1.460 moradores receberia R\$ 84 mil. De acordo com as imobiliárias consultadas, esse dinheiro seria o suficiente para comprar um apartamento de dois quartos, nos bairros da Tijuca, Jacarepaguá, São Cristóvão, Méier, Madureira e Ilha do Governador.

Na mesma matéria, a presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-RJ), Dayse Góis, divulga que o poder público já investiu cerca de R\$ 1,304 bilhão, em obras do programa Favela-Bairro, em 168 comunidades, mas, houve o surgimento de outras 250 na cidade, ou seja, os dados apurados indicam uma ineficácia na contenção do problema do crescimento urbano desordenado. Mais adiante, cita a arquiteta:

“A política urbana como foi feita até agora é um sinal imperativo de que precisamos rever a nossa agenda social e urbanística. A indenização deve ser vista com cautela caso a caso. Acho que seria possível naquelas situações de novas ocupações, em áreas onde o custo dos investimentos não é capaz de gerar benefícios necessários para a comunidade”.²⁹

O que ocorre é que, no caso específico do Rio de Janeiro, grande parte dos moradores que vivem em favelas e trocam a sua própria segurança e a saúde pública por algum pedaço de terra e a garantia contra o despejo. As favelas possuem má geologia, tendo solo perigoso e instável aos fenômenos naturais, além disso, as habitações em encostas possuem risco de deslizamentos e desabamento de terra.

Na maioria das vezes, infelizmente, as favelas cariocas já foram alvo de fatalidades ocasionadas pelos fortes chuvas, situações normais na cidade. Em 1966 e 1967, duas mil pessoas foram mortas por deslizamentos, já em 1988, foram duzentas vítimas fatais.³⁰

Outra preocupação que faz parte do cotidiano dos moradores dessas áreas, é o grande risco de incêndio. A falta de um sistema de defesa contra

²⁹ *idem*.

³⁰ PIKE, Richard; HOWELL, David; GRAYMER, Russell. **Landsides and Cities: An Unwanted Partnership**. Washington: American Geophysical Union, 2003. p.199.

incêndios, a dificuldade dos bombeiros em alcançarem os focos pela falta de vias públicas adequadas, e a falta de condições de segurança no uso, principalmente, de botijões de gás, é uma mistura perigosa que colabora para a destruição de milhares de moradias, numa velocidade extraordinária.

Na questão ambiental, o grande problema, é a invasão das áreas de proteção ambiental, santuários ecológicos e bacias hidrográficas. Tais atitudes, geram a destruição do meio ambiente e prejuízo direto ao dia a dia das grandes cidades, por exemplo: com a contaminação das fontes de água potável e o despejo do esgoto sem tratamento em rios e córregos.

A remoção da população localizada em favelas, como a única solução viável para a solução dos problemas habitacionais, não é algo defendido no presente estudo, mas sim, a transferência dessas famílias só deve ocorrer nos casos das suas habitações estiverem localizadas em áreas de risco ou de proteção ambiental, diminuindo, assim, a população dos morros para ser possível à urbanização com a posterior implantação dos serviços públicos. Um exemplo que sustenta o argumento apresentado, é a impossibilidade, na grande maioria das vezes, de uma ambulância ingressar numa dessas comunidades, pois, suas ruas são apertadas demais ou contém diversos obstáculos.

O Município do Rio de Janeiro apresentou, como solução para grande parte dos problemas causados pela habitação irregular urbana, o programa Favela Bairro que urbanizou algumas favelas da cidade. Infelizmente, a retirada de famílias de áreas de risco e, principalmente, a falta de um programa de regularização fundiária impediram que tal programa lograsse êxito de forma adequada.

Vale citar também, que, no caso do Rio de Janeiro, a falta de entendimento entre os governantes locais e a esfera federal na década de 90 impediram que tal objetivo em comum fosse alcançado.

O presidente da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário, Márcio Fortes afirma que:

"Hoje, apenas as favelas crescem na cidade. Praticamente não existe oferta de imóveis legais para baixa renda, em função de aspectos da legislação como loteamento mínimo - em Vargem Grande, por exemplo de 5000 ou 10.000 m² - e da restrição à construção de pequenos

imóveis, com área mínima de 30m², que só podem ser lançados em regiões muito específicas da cidade".³¹

E complementa adiante:

"Há muito não se via uma perspectiva tão positiva de injeção de recursos para a construção e de criação de instrumentos para incrementar a segurança jurídica. Outras capitais já dispõem de uma legislação adequada de incentivo à construção. Estamos atrasados e, caso não sejam tomadas medidas imediatas, veremos o Rio perder mais uma vez o bonde da história".³²

Um caso concreto que vem sendo debatido constantemente nos veículos de comunicação e entre a sociedade civil, é a relação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a sua tentativa de regularizar as áreas irregulares, incluindo, as localizadas em favelas.

Em reportagem publicada no dia 26 de julho de 2009, o jornal "O Globo", informa um efeito do PAC já visível em uma das áreas mais conhecidas do Rio de Janeiro.³³

O artigo explica que a construção de dois prédios, que ocupam 600 metros quadrados, resultou numa ampliação da área ocupada no Morro do Cantagalo, em Ipanema. Ambos os prédios têm licença do Instituto Estadual do Ambiente e da Secretaria Municipal de Urbanismo.

Para a realização de tal obra, foi preciso ampliar a chamada Área Especial de Interesse Social ou Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), classificação em uma região ocupada pela favela que permite a execução de projetos como o PAC neste tipo de local. Nesses casos, inclusive, podem ser estabelecidos pela municipalidade, parâmetros urbanísticos diferenciados para o zoneamento, influenciando também a cota limite de cem metros acima do nível do mar.

A arquiteta Solange Carvalho, responsável pelo projeto, defende a realização de obras como esta. A manutenção das famílias no mesmo lugar onde moravam, a substituição de casas mal construídas por um prédio com melhores

³¹ Associação de Dirigentes e Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI). **Contra as habitações Irregulares**. Disponível em: <http://ademi.webtexto.com.br/article.php3?id_article=2831>. Acesso em: 18 de agosto de 2009.

³² *idem*

³³ O Globo, "O PAC que aumentou a favela". O Globo, Rio de Janeiro, 26-7-2009.

condições de vida e a reorganização dos espaços da comunidade, são pontos sustentados pela arquiteta na reportagem em questão.

O montante investido em obras no Morro do Cantagalo e no seu vizinho Pavão-Pavãozinho, localizado em Copacabana, tem orçamento estimado em R\$ 35 milhões. Cerca de 5.300 casas de ambas as favelas já estão conectadas à rede de esgoto.

No Rio de Janeiro, essas obras têm mais um objetivo do que somente regularizar as áreas informais da cidade, essas ações, visam também, apoiar a política de segurança pública no combate ao tráfico de drogas. É a busca do Estado, em se tornar presente, e assim retomar o controle de áreas dominadas por bandidos.

A implantação de medidas, visando à segurança pública nessas áreas após a realização de obras habitacionais, já ocorre com a instalação das chamadas UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora), que já ocupam favelas em Botafogo (Dona Marta) e no Leme (Babilônia e Chapéu Mangueira).

Um dado levantado pela mesma reportagem estima que, só em 2008, foram gastos R\$ 55 milhões em áreas conflagradas e que até dezembro de 2010 serão gastos o total de R\$ 942 milhões.

A Prefeitura do Rio de Janeiro, conta com os seguintes programas relacionados com a regularização fundiária:

- a) Programa de Regularização de Loteamentos;
- b) Regularização de ocupações informais situadas em terrenos municipais, regularizadas com o instrumento da concessão de direto real de uso;
- c) Regularização de ocupações de imóveis de propriedade privada, e propriedade pública, (esferas Municipal, Estadual e Federal) nas favelas atendidas pelo Programa APD/Rio, (Convênio da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro com a União Européia);
- d) Programa de reassentamento e regularização de moradores provenientes de áreas de risco, vias públicas existentes ou projetadas (no traçado da Linha Amarela e no traçado do sistema viário das intervenções urbanísticas do

Favela Bairro), beneficiados com o instrumento da Concessão de Direito Real de Uso – CDRU.

O Objetivo da implantação de programas de regularização fundiária é contribuir para inserção das famílias integrantes dos programas habitacionais à cidade formal, proporcionando as condições administrativas e jurídicas para obtenção do título de propriedade do imóvel em que residem.³⁴

Em outra reportagem, do dia 05 de outubro de 2009, o Governo do Estado do Rio de Janeiro, solicita R\$ 1,3 bilhões para a inclusão de mais 20 favelas no Programa de Aceleração do Crescimento.³⁵

A fundamentação do pedido, está pautada em programas de saneamento básico e de desenvolvimento e intervenções urbanísticas em favelas das zonas Sul, Norte e Oeste. As obras, têm como objetivo, requalificar as favelas, através da construção de novas redes de drenagem, abastecimento de água, iluminação pública, abertura de ruas e reassentamento de famílias que têm suas moradias localizadas em áreas de risco.

Até 2010, o Vice-Governador Luiz Fernando Pezão, anunciou a inauguração de um conjunto habitacional, que auxiliará os programas de regularização fundiária, no conjunto de favelas do Alemão.

Vale concluir que, inicialmente o Município do Rio de Janeiro, por meio do Prefeito César Maia e com base no Projeto de Estruturação Urbana, teve diversos substitutivos do último Projeto de Plano Diretor, Lei Complementar número 16 de 4 de julho de 1992, que versava a respeito da Política Urbana do Município, instituindo o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, que teve como termo final, o ano de 2002, ou seja, a partir desta data, a cidade está sem esse importante instrumento.

O atual Prefeito Eduardo Paes e a Vereadora Aspásia Camargo, levaram, à Câmara Municipal a discussão que visa instituir o Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro (Uma revisão do Plano Diretor de 1992). Até o fim do presente

³⁴ Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro. **Regularização Fundiária no Município do Rio de Janeiro**. Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/habitat/principal.htm>>. Acesso em: 14 de julho de 2009.

³⁵ O Globo, "PAC: governo quer verba para mais 20 favelas". O Globo, Rio de Janeiro, 05-10-2009.

ano, os vereadores irão votar o plano, que será aperfeiçoado com base no substitutivo nº 3 ao projeto de lei complementar nº 25, de 2001.

Em 05 de outubro de 2001, o Poder Executivo apresentou à Câmara dos Vereadores, o Projeto de Lei Complementar nº 25/2001, uma revisão do Plano Diretor da Cidade. A Câmara do Rio criou cinco Comissões Especiais, até 2009, com a finalidade de analisar e acompanhar a tramitação do projeto. Também foram apresentados, três substitutivos ao PLC; os dois anteriores, foram arquivados, sendo que o terceiro deles, o substitutivo nº 3, está em tramitação na Casa.³⁶

No dia 19 de agosto de 2009, a Comissão do Plano Diretor e a equipe técnica que assessora a comissão, fez uma reunião para analisar os critérios jurídicos do substitutivo nº 3. Em setembro e início de outubro, serão realizadas audiências públicas do Plano Diretor.

3.7.2. O Problema da Verticalização de Favelas³⁷

Para ser analisado o fenômeno do crescimento vertical das favelas, deve ser feita uma pequena exposição da origem dessas habitações, e como a sua evolução ao longo dos tempos influenciou na presente situação.

Na sua origem, a favela era composta por barracos feitos de materiais simples e sem a menor preocupação com infra-estrutura, onde era vista como a sua principal função, uma forma de diminuição do déficit habitacional daqueles que estavam inseridos numa camada mais pobre da sociedade.

Os governantes alternavam diversas medidas de como o problema habitacional deveria ser enfrentado. Enquanto alguns administradores repeliam e combatiam a expansão das favelas, outros, mais populistas, incentivavam a sua existência através da cessão de materiais de construção e a ligação dos serviços básicos de água, energia elétrica e de tratamento de esgoto.

³⁶ Site da Vereadora Aspásia Camargo. **Prefeito Eduardo Paes apresenta propostas do governo para o Plano Diretor na Câmara Municipal.** Disponível em: < <http://www.aspasiacamargo.com.br/>>. Acesso em: 19 de agosto de 2009.

³⁷ RIZZO, Bruno Engert. **O Futuro Começa Agora (FCA).** Riscos e Consequências da Verticalização de Favelas. Disponível em: <<http://ofca.com.br/artigos/2009/01/25/250109-riscos-e-cosequencias-da-verticalizacao-de-favelas/>>. Acesso em: 20 de maio de 2009.

Outro dado que preocupa, é o surgimento de novas favelas. Entre 1977 e os dias atuais, só no Estado do Rio de Janeiro, passaram de 200 favelas existentes, para mais de 700. O fenômeno da verticalização está presente em quase todas elas.

A verticalização em si, foi inicialmente conhecida, como Direito de Laje. O entendimento de tal situação é simples: um indivíduo construía sua habitação em uma favela e, não construía um telhado na sua residência, cobrindo sua casa com uma laje, a qual era vendida a outra pessoa para a construção de novo pavimento.

Outro fator que motiva a favelização vertical, é a questão econômica dos habitantes dessas áreas. Na maioria das vezes, são construídos novos andares nas habitações irregulares para a sua exploração, ou seja, é um modo para a camada menos favorecida da população urbana gerar renda, na maioria das vezes, explorando pessoas em piores condições ainda.

As pessoas favoráveis à verticalização de favelas indicam que dando endereço para as pessoas e um mínimo de dignidade, são fatores que servirão para a diminuição de outros índices negativos, como o crescimento da violência. A verticalização teria como alvo, as favelas que estão localizadas próximas ao trabalho dos seus moradores, conseguindo, assim, um resultado mais fácil para que as mudanças aconteçam nos espaços onde elas moram.

Já os que são contrários, citam os riscos que aparecem com essa questão da verticalização das favelas, entre eles:

a) A falta de um engenheiro qualificado responsável pelas obras, tem como consequência, construções com sérios problemas estruturais;

b) As normas de segurança visando à prevenção de incêndios, não são respeitadas, o que aumenta a possibilidade de vítimas fatais nessas situações;

c) A falta de saneamento básico adequado, torna esses tipos de moradia insalubres;

d) Pela falta de regularização dessas regiões, e não havendo vinculação dos construtores responsáveis, dificilmente, serão punidos pelos sinistros ocorridos;

e) A falta do ordenamento das vias públicas nessas localizações, dificultam o acesso das viaturas dos serviços de emergência, o que torna impossível, uma resposta rápida aos casos mais graves.

Em 12 de janeiro de 2009, decretos do prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, foram publicados no Diário Oficial, trazendo no corpo do seu texto, a permissão para a demolição de prédios irregulares ou com risco de desabamento, além de estabelecer normas para o ordenamento do solo, nas favelas de Vila Canoas e Pedra Bonita.³⁸

Na mesma reportagem, a urbanista Regina Bienenstein, do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais (NEPHU) da Universidade Federal Fluminense (UFF), alertou para a importância da regularização fundiária, quando se mostrou favorável aos decretos, mas esclareceu que sem um programa sério de regularização fundiária, tal iniciativa tende a perder força.

O primeiro decreto, teve como justificativa o desabamento, no dia 07 de janeiro de 2009, de um prédio de cinco andares na favela de Rio das Pedras, localizada na zona oeste do Rio de Janeiro.³⁹

3.8. A Regularização Fundiária em São Paulo⁴⁰

Estima-se que o Estado de São Paulo tenha cerca de 41 milhões de pessoas, sendo que, aproximadamente 18 milhões dessas pessoas, estejam localizadas no Município do maior estado brasileiro. Alguns dados, indicam que 1/5 dessas pessoas, vivem em condições de habitação abaixo do ideal, sem acesso a uma infra-estrutura urbana básica e aos equipamentos destinados a saúde, educação, cultura e lazer.⁴¹

³⁸ O Estado de São Paulo, Estadão de Hoje: Metrópole. **Paes baixa decreto com regras de urbanização em favela do Rio.** O Estado de São Paulo, São Paulo, 08-1-2009. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20090108/not_imp304029,0.php>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2009.

³⁹ O Estado de São Paulo, Estadão de Hoje: Metrópole. **Prédio de 5 pisos desaba e outros 6 são interditados.** O Estado de São Paulo, São Paulo, 08-1-2009. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20090108/not_imp304029,0.php>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2009.

⁴⁰ Instituto de Estudos Formação e Assessoria em Políticas Sociais (PÓLIS). **Parecer Jurídico: Regularização Fundiária em Áreas Públicas Municipais Ocupadas por População de Baixa Renda.** Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 10 de maio de 2009.

⁴¹ Secretaria Municipal de São Paulo. **Regularização Fundiária no Município de São Paulo.** Disponível em: <<http://www.habitacao.sp.gov.br>>. Acesso em: 19 de novembro de 2009.

O crescimento populacional desordenado da cidade de São Paulo tem sua situação bem exemplificada em citação da obra do sociólogo Lúcio Kowarick:

“... o vertiginoso crescimento demográfico da região, que entre 1960/1970 foi de 5,5% ao ano, conjugado ao processo de retenção dos terrenos à espera de valorização, levou ao surgimento de bairros cada vez mais distantes. Amontoam-se populações em áreas longínquas, afastadas dos locais de trabalho, impondo-se distâncias de deslocamento cada vez maiores. Acentua-se o processo de criação de cidades dormitórios, verdadeiros acampamentos desprovidos de infraestrutura”.⁴²

As formas mais comuns de habitações irregulares em São Paulo, são: favelas, cortiços, ocupações, loteamentos clandestinos ou irregulares. Essas situações irregulares ocorrem por diversos motivos.

Nas áreas loteadas e não ocupadas, é comum a ocupação de áreas limítrofes com vias públicas, de proteção ambiental e comunitárias. É comum a ocupação de um ou mais lotes, inclusive na divisão dos mesmos e até nas próprias ruas.

Na década de 70, foi observado um maior crescimento no surgimento de novas favelas do que a urbanização propriamente dita. Em 1973, cerca de 1,2% da população estava localizada em favelas, no entanto, em 1993, aproximadamente 19,8% dos habitantes estavam nessa situação.⁴³

Estima-se, atualmente, que o Estado de São Paulo, concentra um dos maiores percentuais de moradores em favelas do mundo, com, aproximadamente, 6 a 8 milhões de pessoas.⁴⁴

A questão da verticalização está em seu início em São Paulo, pois, não há mais espaços vazios para o surgimento de novas favelas. Essa situação, ocorre principalmente, nos seguintes casos:

- a) Adaptação da casa dos pais para acomodar seus descendentes;
- b) Construção de um novo pavimento para a exploração econômica do mesmo e percepção dos frutos;

⁴² KOWARICK, Lúcio. **Espoliação Urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1979. p.30.

⁴³ IMPARATO, Ivo; RUSTER, Jeff. **Slum Upgrading and Participation: Lessons From Latin América**. Washington: World Bank, 2003. p.333.

⁴⁴ UN-Habitat. **Slums of the World: The Face of Urban Poverty in the New Millennium?**. Nairóbi: Article, 2003.

c) A Valorização do imóvel com a sua expansão.

A falta de oferta de moradias para as populações de baixa renda e a inércia do Poder Público em apresentar soluções, incentiva à ocupação irregular em áreas de risco, de proteção ambiental e não legalizadas, principalmente, nos morros e terrenos sem quaisquer infra-estruturas, o que incentiva ainda mais o aparecimento de favelas e habitações precárias. Os terrenos que são destinados para programas habitacionais, são constantemente ocupados irregularmente, perdendo assim o seu objetivo.

É fato concreto que, não se devem culpar apenas os atuais administradores. A cidade sofre com a política falha e tradicional do Poder Público paulista nos últimos 20 anos. A política praticada pelas autoridades, era a da remoção da população ocupante ou a da omissão, sem nenhum tipo de intervenção a respeito dos problemas habitacionais.

Em fevereiro de 1984, ocorreu a explosão de um oleoduto em Cubatão, provocando um incêndio e, como consequência, a morte de mais de 500 pessoas em uma favela vizinha.

Na área ambiental, a contaminação da água localizada na represa de Guarapiranga pelas favelas da região, tem atingido não só as condições e a qualidade da água, mas também, pelo seu fornecimento, fato de suma importância, já, que, a represa é responsável por 21% do abastecimento da cidade. A respeito do problema, entende o Professor Luis Eduardo Galvão:

“Metade das favelas de São Paulo fica às margens dos reservatórios que fornecem água a cidade. Isso põe em risco a saúde pública, já que os invasores lançam os seus resíduos diretamente no reservatório ou nos riachos que lhe fornecem água. Os sistemas de controle de qualidade da rede de água municipal têm sofrido problemas numerosos nos últimos anos. Além de aumentar a cloração da água para impedir doenças entéricas, mal conseguem controlar a proliferação de algas, já que elas crescem demasiado com o acúmulo de material orgânico”.⁴⁵

Fato grave e que reforça a estimativa, que cerca de 50% da população urbana do hemisfério sul, é, ou foi acometida pelas principais doenças derivadas do fornecimento precário de água e da falta de uma estrutura e serviços de saneamento básico.

⁴⁵ GALVÃO, Luis Eduardo. **A Water Pollution Crisis in the Américas**. v. 9. nº 3. Rio de Janeiro: Habitat Debate, 2003. p.10.

Voltando a regularização fundiária propriamente dita, em 1989, por meio do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), houve uma tentativa de regularizar a massa irregular dos habitantes menos favorecidos da cidade. Mesmo encontrando algumas respostas favoráveis, essa ação provocou a valorização e a disparada no preço de terrenos e casas nas favelas, ou seja, a exploração dos mais pobres, pelos menos pobres através da construção e, posterior locação de quartos e cortiços nessas áreas.

O próprio Governo do Estado de São Paulo, define em seu site oficial, qual seria a solução adequada para o problema das habitações irregulares, entendendo como regularização fundiária:

“Regularização fundiária é um programa do Governo do Estado que tem como objetivo eliminar a indefinição dominial, ou seja, estabelecer com precisão de quem é a posse da terra para depois legitimá-la ou regularizá-la, garantindo segurança social e jurídica para pequenos agricultores e moradores de áreas urbanas, e auxiliar os municípios no dimensionamento da arrecadação de impostos e elaboração de planos diretores”.⁴⁶

Só a medida provisória 2.220/2001, atingiu cerca de 40 mil famílias cadastradas no Programa de Regularização Paulista. Foram concedidos 40 mil termos de concessão de uso para fins de moradia.

Alguns Municípios do Estado de São Paulo, utilizaram ações diferenciadas das encontradas na capital. O direito à moradia, consagrado no artigo 6º da Constituição Federal, era a base para se buscar uma solução para o problema.

A implantação de uma política de urbanização das áreas irregularmente ocupadas pela população de baixa renda, e a consequente busca da legalização dessas ocupações, permitiram o respeito dos direitos consagrados pela Constituição Federal, entre eles: o respeito a dignidade humana, a redução das desigualdades e erradicação da pobreza, a promoção de programas de construção de moradias, a melhora nas condições habitacionais e de saneamento básico.

Um importante instituto, que poderia ser usado nas questões de moradia, foi o utilizado pelas Centrais Elétricas de São Paulo S/A (CESP), no Núcleo

⁴⁶ Governo do Estado de São Paulo. **Secretaria de Estado**. Disponível em: <<http://justica.sp.gov.br/Modulo=389&Cod=48>>. Acesso em: 10 de setembro de 2009.

Residencial de Ilha Solteira, onde a concessão de uso, como direito real, teve como principais pontos:

a) A CESP concederia à Junta Comercial do Estado de São Paulo, um terreno para ser construído pela contratada, um prédio destinado a instalação de um bazar;

b) A contratada deve utilizar o bazar especificamente, para a finalidade citada anteriormente. Qualquer alteração na destinação do prédio, deverá ser previamente aprovada pela CESP;

c) A contratada se obrigará a conservar o prédio a ser construído e submeter qualquer proposta de modificação ou fiscalização, a CESP;

d) A contratada poderá transferir a terceiros os direitos estabelecidos no contrato acordado entre as partes, se estes forem previamente apresentados e concordados pela CESP;

e) A contratada pagará um valor periódico e um valor inicial à CESP pelo uso do terreno em questão;

f) A concessão de uso será resolvida, antes do prazo acordado, se o prédio tiver destinação diversa da acordada ou no caso de descumprimento de qualquer das normas acordadas;

g) O foro escolhido para dirimir possíveis conflitos, foi o da Capital do Estado de São Paulo.

Em 17 de agosto de 2009, a audiência pública da revisão do Plano Diretor Estratégico, teve como principal tema de debate, a regularização fundiária na região dos mananciais das represas de Guarapiranga e Billings.⁴⁷ Ambas as áreas, foram fixadas como Zona Especial de Proteção e Recuperação Ambiental (ZEPAM), tendo como objetivo manter a qualidade ambiental e zelar pela biodiversidade.

As principais reclamações dos moradores dessas áreas são: a falta de pavimento, escassez dos postos de trabalho, a ausência de um programa de

⁴⁷ Audiências Públicas do Plano Diretor Estratégico. **Meio Ambiente e Regularização Fundiária são Principais Temas da PDE.** Disponível em: <<http://www.audienciaspublicas.wordpress.com/2009/08/18/meio-ambiente-e-regularizacao-fundiaria-sao-temas-de-debate-do-pde/>>. Acesso em: 07 de novembro de 2009.

reconhecimento dos títulos de propriedade, prestação precária do serviço público de transporte, ausência de escolas e hospitais.

A busca da regularização para a região da represa Billings, tem relevante importância, pois, responde por 10% da oferta de água para a capital e tem quase 200 mil imóveis irregulares.

Por fim, segundo dados do próprio Governo do Estado de São Paulo, estima-se que com a realização dos programas de regularização fundiária, serão encontrados os seguintes resultados que demonstram a importância dos programas que visam combater as irregularidades habitacionais:⁴⁸

a) A completa eliminação da indefinição domiciliar, estabelecendo definitivamente de quem é a posse da terra, legitimando e regularizando-a, garantindo o completo atendimento do princípio da função social da propriedade urbana;

b) Todas as futuras questões envolvendo empreendimentos da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), só poderão ser realizados, em terrenos já regularizados, e a entrega dos imóveis, fica condicionada a regularização e registro em cartório;

c) Com o programa de reestruturação do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo, o tempo médio de verificação dos projetos de parcelamento do solo para fins habitacionais, passou de 360 para, no máximo, 60 dias. Nos casos de programas que tenham comprovado interesse social, este prazo é inferior a 30 dias;

d) O Programa Estadual de Núcleos Habitacionais (Cidade Legal), que apóia tecnicamente os municípios nas questões envolvendo centros habitacionais públicos ou privados, tiveram em 2008 a adesão de 108 prefeituras para a regularização de 2.255 áreas;

e) Ocorreu a redução do valor para registrar os imóveis. A Lei nº 13.290, aprovada em 2008 pela Assembléia Legislativa, reduziu o valor para o primeiro

⁴⁸ Portal do Governo do Estado de São Paulo. **Novas Medidas Facilitam a Regulamentação Fundiária.** Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/trabalhandoporvoce/habitacao-regularizacao>>. Acesso em: 21 de Novembro de 2009.

registro de um imóvel de interesse social de 2.317,33 reais, para 192,60 reais. Em se tratando de uma unidade da CDHU, o valor caiu de 729,61 reais para 96 reais.

3.9. A Regularização Fundiária em Volta Redonda

O Município de Volta Redonda, por volta de 1984, iniciou uma política de regularização das áreas ocupadas irregularmente. A Lei Municipal 1.885, de 11 de julho de 1984, teve como principais aspectos:

a) A instituição de uma Política Municipal de Desfavelamento com atuação em áreas públicas ocupadas;

b) O seu principal objetivo era o reconhecimento do direito de acesso à terra, por parte das famílias carentes;

c) Uma característica levada em consideração seria o que fazer com a situação atual, ou seja, definir os aglomerados que seriam urbanizados, os aglomerados que seriam removidos e os lotes semi-urbanizados que receberiam as remoções;

d) Em relação à sua finalidade, deveria ser verificada se as áreas seriam destinadas para fins exclusivamente habitacionais ou se haveria também a exploração de atividade agrícola;

e) A definição do campo de ação de cada órgão participante, como, por exemplo, a realização de estudos e pesquisas pela Secretaria Municipal de Planejamento e Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano, o apoio na coordenação da política urbana pela Secretaria Municipal de Governo e, finalmente, a ação física, social, patrimonial e de apoio ao planejamento pela Secretaria Municipal de Obras, Secretaria Municipal de Saúde e Promoção Social, Secretaria Municipal de Administração, entre outras;

f) Os instrumentos de apoio destinados para esse programa, são: a concessão do direito real de uso aos posseiros, a transferência de terra mediante escritura de compra e venda nos casos de urbanização, a utilização do fundo comunitário para captar recursos, a formação de equipe de relacionamento com o objetivo de cadastrar as famílias, a formação de uma equipe de apoio que servirá como meio de representação dos posseiros, junto aos órgãos públicos e a

instituição de uma equipe de técnicos que, será responsável pela implantação física dos projetos necessários;

g) A proteção das áreas, de interesse público, de proteção ambiental e das que não possam ser substituídas por outras, não podendo ser alvo de urbanização;

h) A regulamentação da Lei Municipal 1.885/1984 pelo decreto nº 1.766 de 1º de agosto de 1984.

4. IMPACTOS GERAIS DOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Com a utilização dos instrumentos estudados e a aplicação das diretrizes formuladas nos diplomas legais, algumas respostas aparecem de forma natural ao longo do tempo. São elas:

- a) Maior segurança dos moradores na posse da moradia;
- b) Sentimento de cidadania, diminuindo assim os fatores negativos impostos pela sociedade;
- c) Maior organização no plano urbano-social e aumento nos indicadores do índice de desenvolvimento humano (IDH);
- d) Valorização dos imóveis e da área em questão, ocorrendo, ao longo dos anos, a alteração parcial da população.

4.1. Alternativas Sustentáveis Para um Desenvolvimento Harmônico

Algumas propostas foram apresentadas para mudar esse quadro. Na questão particular do Brasil, surgiu como principal instrumento, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001. Ele, não apenas fixa instrumentos para uma reforma urbana, mas, também, incentiva a participação popular para auxiliar a Administração Pública no desenvolvimento urbano das cidades.

Muitos especialistas propõem, entre várias alternativas, que a rede urbana nacional e as soluções específicas de cada cidade devem ser conectadas, pois, as soluções encontradas por cada cidade, deveriam ser utilizadas como base para a efetivação de um processo nacional de desenvolvimento urbano sustentável. Aliado a isso, é quase unânime que é necessária uma política nacional de desenvolvimento urbano, o que não existe efetivamente no Brasil.

A busca por uma regularização sustentável, é a principal problemática enfrentada pelas cidades, atualmente.

Para uma melhor integração e aproveitamento no desenvolvimento das cidades, a Administração Pública busca aplicar algumas estratégias vencedoras. São elas: revitalizar bairros tradicionais e conjuntos habitacionais, criar centros de entretenimento, promover a atualização tecnológica das empresas, promover o crescimento das áreas centrais, estabelecer um maior número de parcerias com o

setor privado e desenvolver a mão-de-obra da população de determinadas regiões.

A regularização sustentável pode ser entendida como a regularização urbanística e ambiental (obras e serviços), concomitantemente com uma regularização jurídica (lotes, casas e legalização das áreas). José Chacon Assis, entende que:

“É preciso, pois, repensar o modelo para um desenvolvimento a baixo perfil de energia e recursos naturais, que satisfaça, simultaneamente, os critérios de viabilidade econômica, utilidade social e harmonia com o meio ambiente”.⁴⁹

Os principais promotores da organização social e dos programas de regularização, são: a Administração Pública, a iniciativa privada e a comunidade legalmente organizada, através de seus cidadãos.

Em vários países do mundo, inclusive no Brasil, adotou-se o sistema da divisão da área urbana em zonas planejadas: escritórios na área central, indústrias e centros de entretenimento nas saídas estratégicas e bairros residenciais em áreas mais distantes. Ocorre que, essa progressiva urbanização em questão, agrava o problema de um modo geral.

Contra a visão das cidades divididas em zonas, aparece a ideia da cidade compacta e auto-sustentável. Uma estrutura urbana com prédios mistos, aproximando a população da área comercial da cidade e desestimulando grandes projetos, como, por exemplo, os grandes complexos de entretenimento em áreas periféricas, incentivando, a implantação de conjuntos comerciais menores em áreas já urbanizadas recicláveis.

As posturas municipais que tratam das edificações, planejamento e zoneamento urbano deverão sofrer severos impactos. A atual separação entre local de trabalho e de moradia necessitará de uma revisão, encorajando assim, a mistura das atividades.

Os chamados bairros dormitórios, que ficam vazios durante o dia, tornar-se-iam mistos, com a introdução de prédios de escritórios e um melhor aproveitamento das zonas centrais dessas regiões.

⁴⁹ ASSIS, José Chacon. **A cidade auto-sustentável**. Revista do Crea-RJ, nº31, Rio de Janeiro, agosto-setembro de 2000, p.13.

A instituição de praças ou pontos de encontro, seria importante instrumento de integração e organização social, onde as liberdades de acesso e expressão, se encontrariam.

O Estatuto da Cidade, assegura o direito a uma cidade equilibrada, com proteção da moradia, infra-estrutura, saneamento dos recursos ambientais e do trabalho, para a presente e futuras gerações.

Uma alternativa que está em fase de estudo é a aplicação dos chamados “quarteirões inteligentes”. Essa opção permite que:

“Pessoas e organizações atuem em lugares dispersos, mas, ao mesmo tempo, estejam conectadas, em permanente interatividade, com novos, flexíveis e eficientes sistemas de produção, armazenagem e distribuição”.⁵⁰

Com isso, a vida urbana seria mais organizada e acelerada, superando certas restrições de espaço com a integração virtual dos pontos distantes.

Por fim, o Poder Público deve aplicar as seguintes medidas: desenvolver economicamente a viabilidade de uma sustentabilidade urbana, regular o consumo e produção das cidades, instituir políticas de planejamento e gestão com auxílio popular e regular o uso do solo, sua ocupação e o ordenamento do território.

4.2. Críticas aos Programas de Regularização Fundiária⁵¹

Caminhando em direção oposta aos pensamentos apresentados no presente estudo, alguns estudiosos da área, não concordam com a aplicação de programas, visando à regularização fundiária de áreas irregulares, considerando tais medidas, como imorais e populistas.

Os principais argumentos utilizados pelas pessoas que pensam assim, são: o incentivo para a formação de novas favelas, a agressão às leis que regulam o uso e ocupação do solo, o enfraquecimento do direito de proteção à propriedade e à fomentação do caos urbano trazidos por essas medidas.

⁵⁰ MORENO, Julio. O Futuro das Cidades. Editora SENAC: São Paulo, 2002. p.100.

⁵¹ RIZZO, Bruno Engert. **O Futuro Começa Agora (FCA)**. Regularização das Favelas: Fomento da Desordem. Disponível em: <<http://ofca.com.br/artigos/2008/01/04/040108-regularizacao-de-favelas-fomento-da-desordem/>>. Acesso em: 10 de maio de 2009.

As favelas, aqui são definidas como verdadeiras causadoras de dano em todo o ordenamento jurídico. Desde a invasão desses espaços, que causam a degradação ao seu entorno, até às construções que não observam as normas técnicas.

As medidas utilizadas que visam regularizar essas áreas, criam precedentes legais, que exaurem a força da legislação que regula o uso e ocupação do solo, além de discriminar, aqueles que respeitam o estabelecido na lei.

Conferir legitimidade e posteriormente outorgar títulos de propriedade para os possuidores dessas áreas, não só aumentarão a indústria da especulação imobiliária, mas, também, seria dar legalidade ao que fere as normas básicas que versam a respeito da propriedade.

Um dos questionamentos, se refere à grande parte dos possuidores, que habitam áreas nobres dos grandes centros urbanos, e que se tiverem seus títulos de propriedade outorgados, teriam um privilégio que muitas famílias de classe média não têm condições de alcançar.

O dispêndio dos recursos públicos que poderiam ser aplicados em outras áreas, a degradação ambiental que na maioria das vezes, é causada pelos posseiros, e a busca do que é disposto no artigo 5º da Constituição Federal, são outros argumentos contrários à realização de um programa de regularização fundiária.

A conclusão que é retirada dos argumentos apresentados pelos que são contrários a conceder a legalidade aos moradores dessas áreas, é que, a situação de pobreza, não é base para a realização dessas ações que, devem ser barradas com o escopo de não permitir a expansão das áreas irregulares, principalmente, das favelas.

4.3. A Regularização Fundiária e a Parceria Público-Privada

A busca da viabilização de Parcerias Público-Privadas (PPP's) são diretrizes básicas de uma Política Pública Municipal de Habitação de qualidade. Essas parcerias, servem como uma alternativa para a falta de recursos

financeiros dos poderes públicos, realizarem certas ações, visando à regularização fundiária.

São exemplos dessas parcerias: A parceira feita pelo Estado, entre 1989 e 1992, com o Banco Mundial, para implementar um programa de desenvolvimento e urbanização habitacional nas favelas. Outro exemplo muito visível, é a ação das Organizações Não Governamentais (ONG's), que refletiram em projetos, como o Renda Cidadã e Bairro Legal.

Em Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo, a primeira gestão do governador Antonio Palocci (1993-1996) foi marcada pelo grande número de acordos entre os setores públicos e privados, sendo utilizados como alternativa, a carência de recursos da Administração Pública Municipal. O resultado dessas parcerias, foi a modernização do sistema de esgoto e a construção de habitações populares.

A importância dessas parcerias é bem destacada no trabalho de Claudete de Castro Silva Vitte:

“Também na área social, a parceria com associações sem fins lucrativos, estabelece compromissos com a comunidade em diversas áreas. Convênios com instituições como o Sesi (Serviço Nacional da Indústria) na área de educação, com instituições religiosas para creches e casas de repouso para idosos e outras, desde que feitas com entidades de comprovada vocação no que se propõem a fazer podem ser exitosas, se houver controle social dos repasses dos recursos e regulação sobre a qualidade dos serviços prestados”.⁵²

Outro caso bastante conhecido, é o da Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), que tem como objetivo levar a mais de 6 mil famílias o acesso ao título de propriedade dos terrenos. Essa ação habitacional, só é possível pela parceria das prefeituras, associações de moradores e uma empresa privada que representa os proprietários das terras ocupadas.

Cita o Presidente da COHAPAR, Luiz Cláudio Romanelli: "A parceria com a Terra Nova representa uma importante economia de tempo e de dinheiro para o Estado, uma vez que ela é responsável pela negociação direta e amigável das

⁵² VITTE, Claudete de Castro Silva. Inovações e Permanências na Gestão de Cidades e na Gestão do Desenvolvimento Local no Brasil: Novas Contradições, Novos Conteúdos?. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês Geraides. **Dilemas Urbanos: Novas Abordagens Sobre a Cidade**. São Paulo: Contexto Acadêmica, 2003. p.238.

áreas".⁵³E vai além, adequando as ações da União: "Estamos implantando, no Paraná, a parceria público-privada que o presidente Lula vem defendendo para acelerar o crescimento econômico".

4.4. A Questão da Bolsa Moradia

A Constituição Federal tem descrito, entre os direitos sociais definidos no seu artigo 6º, o direito a moradia, que é principal pilar de sustentação às políticas habitacionais realizadas pelos administradores públicos.

Um programa amparado por tal dispositivo legal e muito comentado nos dias atuais, é chamada, pelos meios de comunicação, de Bolsa Moradia, ação do Governo Federal que oferece prestações mensais, para quem tem renda de até 3 salários mínimos, onde há um maior déficit habitacional. É um subsídio para os mutuários de baixa renda adquirir a sua casa própria.

Esse programa habitacional visa o pagamento de prestações mensais de R\$ 15 a R\$ 20, para famílias que ganham no máximo R\$ 1.395 ao mês. Uma peculiaridade desse programa é que, para evitar o acúmulo de dívidas, o comprador só começará a quitar as prestações quando estiver morando no imóvel, após o "habite-se".

O objetivo do governo federal agora, é buscar a adesão dos prefeitos e governadores, abdicando, total ou parcialmente, das receitas resultantes do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto de Transmissão Causa-Mortis e Doação e a redução do ISS e do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Algumas manifestações favoráveis já começam a aparecer. O presidente da Assembleia Legislativa do Acre, Edvaldo Magalhães, destacou a importância do programa para seu Estado:

"O programa é fundamental para o desenvolvimento do Estado e possui um grande alcance social, pois tem como objetivo atender famílias que precisam ser remanejadas para uma moradia decente em razão de uma situação de alto risco ou por estarem em áreas sob intervenção de obras de infraestrutura urbana".⁵⁴

⁵³ Companhia de Habitação do Paraná. **Cohapar prepara regularização fundiária para 6.650 famílias.** Disponível em: <<http://www.cohapar.pr.gov.br>>. Acesso: em 10 de maio de 2009.

⁵⁴ Agência de Notícias do Acre. **Aleac aprova projeto Bolsa Moradia para mais de 1.500 famílias.** Disponível em: <<http://www.agencia.ac.gov.br>>. Acesso em: 17 de Agosto de 2009.

O Presidente da República entende que o programa habitacional é uma ajuda ao desenvolvimento habitacional, e não, como a distribuição de moradias de forma gratuita.

5. CONCLUSÃO

Antes de realizar qualquer análise final do presente estudo, se faz necessária uma reflexão sobre a história e a respeito da projeção futura da questão urbano-ambiental, da ocupação irregular e desordenada do espaço urbano.

É de fácil verificação que a população urbana, principalmente, a dos grandes centros urbanos dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, cresce de forma célere e aglutinada em espaços limitados. No caso do Brasil, se verifica uma população total de cerca de mais de 191 milhões de habitantes, sendo que mais de 80% habitam os centros urbanos.⁵⁵

Os países desenvolvidos, também estão passando por esse tipo de problema, na questão habitacional. É indicado como exemplo, a péssima situação encontrada em cinco bairros situados em Nova York, formando o chamado Bronx e a terrível situação dos “homeless” londrinos.

Não é de difícil percepção, que as grandes cidades enfrentam uma crise de desordenada expansão populacional e, como consequência, um grande déficit habitacional.

O esvaziamento das áreas rurais e o grande acréscimo populacional nas metrópoles, são uma realidade. Ocorre que, o Poder Público não fez investimentos suficientes para a criação de uma infra-estrutura capaz de organizar os grandes centros e, assim, manter uma mínima divisão das cidades.

São encontradas como principais causas dessa expansão de uma massa de pessoas carentes e a posterior ocupação dos espaços urbanos de forma irregular:

- a) O crescimento vegetativo sem nenhum planejamento ou política de natalidade.
- b) A falta de uma política habitacional, propondo soluções para a ocupação dos espaços, de forma planejada e consistente.

⁵⁵ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios em 2009.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1435&id_pagina=1>. Acesso em: 18 de agosto de 2009.

c) O alto índice de exclusão residencial, pelo qual as populações menos favorecidas financeiramente, são atraídas para a periferia do espaço urbano, vivendo em lugares onde não são providos de condições mínimas de infraestrutura, transportes de massa e ações do Estado;

d) A especulação imobiliária, onde uma pequena parte da população detém grande parte dos espaços habitáveis.

Os fatos citados anteriormente, corroboram com o presente estudo, quando o mesmo cita a importância de uma política urbana e ambiental de qualidade, para a ocupação nos espaços habitáveis.

As habitações devem levar em conta duas importantes considerações: A utilização da mesma buscando a sua função social e a sua construção deveria ter a análise do Poder Público, para verificar se tal obra, atende não só ao interesse privado, mas, também, o interesse público.

Com o aparecimento de instrumentos legais e estudos de grupos compostos por especialistas de diversas áreas, surge um caminho de solução dos grandes problemas enfrentados pelos governantes, principalmente, no que concerne à habitação. O Direito Urbanístico, de acordo com José Afonso da Silva, é importante, pois: “consiste no conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”.⁵⁶

O desenvolvimento das funções sociais urbanas e, conseqüentemente, o desenvolvimento das funções sociais das propriedades localizadas nessas áreas, são dois pilares importantes, para a formulação de uma política social urbana de qualidade.

Uma importante medida atual foi a conversão da Medida Provisória nº 459 de 2009, na Lei 11.977 de 7 de Julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, é uma das ações mais importantes, que tratam dos problemas habitacionais, realizadas nos dias atuais.

⁵⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 48.

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) tem em sua estrutura o Programa Nacional de habitação Urbana – PNHU (art. 4º da Lei 11.977/2009) e o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR (art. 11 da Lei 11.977/2009).

O Programa Nacional de Habitação Urbana, tem como objetivo, subsidiar a construção, aquisição e requalificação de imóvel para as faixas populacionais que tiverem renda familiar mensal de até 6 salários mínimos. A subvenção econômica da União para o PNHU, encontra-se na ordem de R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais). Se deve entender que a subvenção econômica só será concedida uma única vez para cada beneficiário final, sendo a mesma cumulativa. Havendo descumprimento das indicações anteriormente mencionadas, será exigida a devolução do valor ao erário público.

O Programa Nacional de Habitação Rural tem como objetivo subsidiar a produção ou aquisição de moradia aos agricultores familiares e trabalhadores rurais. A subvenção econômica da União para o PNHR, encontra-se na ordem de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais). A subvenção econômica deve: facilitar a aquisição do imóvel residencial, complementar o valor das operações de financiamento ou complementar a remuneração do agente financeiro.

A gestão operacional do PNHU e PNHR será realizada pela Caixa Econômica Federal.

O presente estudo, ao analisar o Programa Minha Casa, Minha Vida, achou conveniente citar as seguintes características e finalidades encontradas:

a) Os Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) estão autorizados a receber uma subvenção econômica da União (art. 1º, inciso IV);

b) Tem como finalidade principal, a criação de mecanismos de incentivo a construção e aquisição de novas habitações pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, que estejam localizadas nos Municípios brasileiros (art. 2º);

c) Entre os critérios adotados para a escolha dos candidatos estão: o tempo de residência ou de trabalho do candidato no Município, a adequação

urbanística e ambiental dos projetos apresentados (art. 3º), a doação de terrenos localizados em áreas urbanas (art. 3º, § 1º, inciso I), a desoneração tributária para construções localizadas em áreas urbanas que são destinadas à habitação de interesse social (art. 3º, § 1º, inciso II) e a efetiva implementação pelos Municípios dos instrumentos encontrados no Estatuto da Cidade (art. 3º, § 1º, inciso III);

d) Os moradores de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda que estiverem em áreas de risco terão prioridade na condição de beneficiários.

Ponto conclusivo do trabalho, a regularização fundiária não foi esquecida pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, que é o ponto de conclusão do presente estudo, sendo disposta pelos artigos 46 a 71 da Lei 11.977/2009. Alguns pontos serão destacados a seguir.

Inicialmente, o Capítulo III que trata a respeito da regularização fundiária, traz o seu conceito e a definição de quais seriam os assentamentos urbanos afetados, entre eles:

a) Área Urbana: Que é toda parcela de território que esteja localizada no perímetro urbano por Plano Diretor ou lei municipal específica (Inciso I do artigo 47 da Lei 11.977/2009);

b) Área Urbana Consolidada: É a área urbana com densidade maior que 50 habitantes por hectare, com malha viária existente e que já tenha implantado, no mínimo, duas das seguintes ferramentas de infra-estrutura: Drenagem de águas pluviais urbanas, esgotamento sanitário, abastecimentos de água potável, distribuição de energia elétrica ou sistema de limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos (Inciso II, alíneas a até e, do artigo 47 da Lei 11.977/2009);

c) Demarcação Urbanística: Que é o ato administrativo do Poder Público, onde demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo certas características, com o objetivo de identificar a população que os habita, qualificando sua natureza, verificando o tempo de suas respectivas posses (Inciso III do artigo 47 da Lei 11.977/2009);

d) Legitimação de Posse: Tem como objetivo, conferir título de reconhecimento da posse de um imóvel inserido no assentamento urbano anterior, identificando o ocupante, o tempo e a natureza da sua posse (Inciso IV do artigo 47 da Lei 11.977/2009);

e) Zonas Especiais de Interesse Social: É uma parcela urbana, destinada pelo Plano Diretor, que tem como único fim à moradia da população de baixa renda (Inciso V do artigo 47 da Lei 11.977/2009);

f) Assentamentos Irregulares: Áreas urbanas, públicas ou privadas, ocupadas irregularmente ou localizadas em áreas informais que são utilizadas para fins de moradia (Inciso VI do artigo 47 da Lei 11.977/2009);

g) Regularização Fundiária de Interesse Social: É a efetiva regularização fundiária de áreas ocupadas irregularmente por populações de baixa renda (Inciso VII do artigo 47 da Lei 11.977/2009);

h) Regularização Fundiária de Interesse Específico: É a efetiva regularização fundiária das áreas não inseridas na modalidade anterior (Inciso VIII do artigo 47 da Lei 11.977/2009).

Os incisos do artigo 48 do Programa Minha Casa, Minha Vida, listam os princípios observados durante os projetos da regularização fundiária amparados, entre eles: A ampliação do acesso a terra urbana pela população de baixa renda, a articulação com diversas políticas setoriais, a participação direta dos interessados no processo, o incentivo para a resolução extrajudicial dos conflitos e a concessão do título preferencialmente para a mulher.

Outra contribuição importante, é a encontrada nos incisos I e II do artigo 50 onde, cita como promotores da regularização fundiária, não só União, Estado e Distrito Federal e Municípios, mas, também, os beneficiários por ela e as cooperativas habitacionais, associação de moradores, fundações, organizações que tenham como finalidade o desenvolvimento de áreas urbanas e, principalmente, programas de regularização fundiária.

A regularização fundiária é, na lei em questão, dividida em duas espécies: A Regularização Fundiária de Interesse Social e a Regularização Social de Interesse Específico.

A Regularização Fundiária de Interesse Social, é aquela que busca solucionar os problemas habitacionais, que são de suma importância para a população, tendo como alvo, em regra geral, uma coletividade. Esse tipo de ação deverá analisar as características da ocupação e do espaço ocupado para definir quais instrumentos de política urbana e ambiental serão implantados.

O Município poderá admitir a Regularização Fundiária de Interesse Social em Áreas de Preservação Permanente, localizadas em área urbana, que estejam ocupadas até 31 de dezembro de 2007, desde que verificada, que a aplicação de tal instrumento, contribuirá para a melhoria das condições ambientais, se comparada com a ocupação irregular anterior (art. 54, § 1º da Lei 11.977/2009). A verificação citada anteriormente deverá levar em conta as seguintes questões: situação da área ambiental, análise do sistema de saneamento básico, soluções para controle de acidentes naturais, recuperação de áreas danificadas, verificação da sustentabilidade urbano-ambiental, demonstração da melhora das habitações como consequência da regularização e o resguardo do acesso ao público às praias e corpos d'água, se estiverem presentes.

Se a área indicada para este tipo de regularização pertencer a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, deverá ser analisado, o que está disposto em legislação patrimonial própria, se, ao contrário, pertencer a particular, o mesmo deverá ser notificado para apresentar a impugnação a averbação da área urbanista no prazo de 15 dias. Se a impugnação for apresentada em relação à área total do terreno, o Poder Público poderá se opor ao proprietário ou alterar o auto de demarcação urbanística, se, no entanto, a impugnação recair apenas em relação à fração da área em questão, a demarcação continuará em relação a parcela não impugnada (art. 57, §§ 7º e 8º da Lei 11.977/2009).

Após o registro do parcelamento da área, o Poder Público concederá legitimação de posse aos ocupantes cadastrados e que os mesmos: Não sejam proprietários de outro imóvel, não sejam beneficiários de outra legitimação de posse anterior e que a área dos lotes não ultrapassem duzentos e cinquenta metros quadrados (arts. 58, § 1º e 59, parágrafo único, incisos I a III da Lei 11.977/2009).

O detentor do título de legitimação de posse poderá, após 5 anos de seu registro, requerer a conversão desse título em registro de propriedade, através de aquisição por usucapião (art. 60 da Lei 11.977/2009).

Já a Regularização Social de Interesse Específico, é aquela que faz a análise um projeto em particular, ou de determinada situação específica, afastada de um contexto geral. A autoridade que irá licenciar, neste caso, poderá exigir compensações ambientais e urbanísticas dos beneficiários (art. 61, § 2º da Lei 11.977/2009). As responsabilidades poderão ser compartilhadas com os solicitantes, com base na análise dos seguintes aspectos: os investimentos já realizados em infra-estrutura e equipamentos comunitários, realizados pelos próprios moradores e o poder aquisitivo dessa população (art. 62, § 1º, incisos I e II da Lei 11.977/2009).

O registro do parcelamento resultante do projeto de Regularização Fundiária de Interesse Específico, deverá ser requerido ao registro de imóveis, respeitados os termos das disposições gerais e da legislação em vigor; Já o resultante do projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social deverá ser requerido ao registro de imóveis acompanhados dos seguintes documentos: Certidão da matrícula do imóvel, a aprovação do projeto de regularização fundiária, o instrumento de instituição e convenção do condomínio e, no caso das pessoas jurídicas mencionadas no inciso II do artigo 50 da Lei 11.977/2009, certidão atualizada de seus atos constitutivos demonstrando legitimidade na sua legitimidade para ser beneficiário da regularização fundiária.

Uma indagação final que será exposta a título de reflexão: Por que a regularização fundiária de favelas, recebe tantas críticas e tem tantos empecilhos, mesmo já contando com base legal se, no Estado de São Paulo, os órgãos responsáveis, aprovaram a regularização de loteamentos fechados antes da revisão e da aprovação, pelo Congresso Nacional, da Lei Federal nº 6.766/79, que trata do parcelamento do solo? Não seria um caso do uso de tratamento diferenciado nas duas situações, pois, a que estava em flagrante período de ilegalidade foi aprovada e a que tinha base legal não?

Como já referido no presente estudo, não é defendida no presente trabalho, a remoção das favelas e áreas irregulares, salvo, se localizadas em

áreas de proteção ambiental ou que exponham a vida dos moradores em risco, mas sim, a sua regularização.

Por fim, o caminho escolhido pelas administrações públicas municipal, estadual e federal, terá como consequência, uma diminuição ou agravamento do problema. Havendo a aplicação efetiva dos instrumentos concebidos, haverá uma possibilidade de melhor distribuição populacional, e assim, menos problemas. Porém, se nada for feito, os problemas que já estão prejudicando o desenvolvimento das cidades, atualmente, acompanharão por décadas, os moradores das grandes cidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- AGUIAR, Joaquim de Castro. **Direito da Cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- ASSIS, José Chacon. **A Cidade Auto-Sustentável**. Rio de Janeiro: Revista do Crea-RJ, nº31, agosto-setembro de 2000.
- AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **A Crise da Moradia nas Grandes Cidades**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.
- BERNER, Erhard. **Defending a Place in the City: Localities and the Struggle for Urban Land in Metro Manila**. Cidade Quezon: Ateneo Manila, 1997.
- BONDUKI, Nabil. **Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana**. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.
- BROWDER, John; GODFREY, Brian. **Rainforest Cities: Urbanization, Development, and Globalization of the Brazilian Amazon**. Nova York: Columbia University, 1997.
- BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988**. São Paulo: RT, 2007.
- BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 11 de julho de 2001. Seção 1, p. 1-5.
- BRASIL. **Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009. Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 08 de julho de 2009. Coluna 1, p. 2.
- BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220 de 04 de setembro de 2001. Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 05 de setembro de 2001. p. 1.
- CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. Vol. I e II. 19ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês Geraides. **Dilemas Urbanos: Novas Abordagens Sobre a Cidade**. São Paulo: Contexto Acadêmica, 2003.

- CARRERA, Francisco. **Cidade Sustentável**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentário ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.
- DALLARI, Adilson Abreu (Org.); FERRAZ, Sergio (Org.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2002.
- DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.
- DE SOTO, Hernando. **The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else**. New York: Basic Books, 2000.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- GALVÃO, Luis Eduardo. **A Water Pollution Crisis in the Américas**. v. 9. nº 3. Rio de Janeiro: Habitat Debate, 2003.
- GILBERT, Alan. **The Mega City in Latin America**. Tokyo-New York: United Nations University, 1996.
- GONÇALVES, Maria Flora. **O Novo Brasil Urbano**. Porto Alegre: Mercado Alegre, 1995.
- IMPARATO, Ivo; RUSTER, Jeff. **Slum Upgrading and Participation: Lessons From Latin América**. Washington: World Bank, 2003.
- INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS. **Parecer Jurídico: Regularização Fundiária em Áreas Públicas Municipais Ocupadas Por População de Baixa Renda**. Consultoria Jurídica. São Paulo, 2005.
- _____. **Programa de Regularização Fundiária de Favelas do Município de São Paulo SEHAB/HABI**. Consultoria Jurídica. São Paulo, 2005.
- JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. **Reforma Urbana: Por um Novo Modelo de Planejamento e Gestão das Cidades**. Rio de Janeiro: UFRJ-IPPUR, 1995.
- LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- KOWARICK, Lúcio. **Espoliação Urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

MACHADO, Denise Pinheiro; RIBEIRO, Ana Clara Torres Ribeiro (Orgs.). **Metropolização e Rede Urbana: Perspectivas dos anos 90**. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 1990.

MATTOS, Eliana Portilho (Org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

_____. **A Efetividade da Função Social da Propriedade Urbana à Luz do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Tema & Idéias, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1985.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Público**, 3ªed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MORENO, Julio. **O Futuro das Cidades**. São Paulo: Editora SENAC, 2002.

MUKAI, Toshio. **Direito e Legislação Urbanística no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário – Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e Jurisprudência**. Rio Grande do Sul: Livraria do Advogado, 2005.

PECHMAN, Robert; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Orgs.). **Cidade, Povo e Nação: Gênese do Urbanismo Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

PIKE, Richard; HOWELL, David; GRAYMER, Russell. **Landsides and Cities: An Unwanted Partnership**. Washington: American Geophysical Union, 2003.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei – Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo**. São Paulo: Fapesp – Studio Nobel, 2003.

SEABROOK, Jeremy. **In the Cities of the South: Scenes from a Developing World**. Londres: Verso, 1996.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000.

STILLWAGGON, Eileen. **Stunted Lives, Stagnant Economies: Poverty Disease and Underdevelopment**. New Brunswick: Rutgers University Press, 1998.

WILHEIN, Jorge. **Tênue Esperança no Vasto Caos**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO MESTRADO EM DIREITO DA
UNIVERSIDADE GAMA FILHO, NO RIO DE JANEIRO, E APROVADA PELA
COMIÇÃO EXAMINADORA FORMADA PELOS SEGUINTE PROFESSORES:**

**PROF. DR. RICARDO CESAR PEREIRA LIRA
UNIVERSIDADE GAMA FILHO – UGF
(ORIENTADOR)**

**PROF. DR. ANTÔNIO CELSO ALVES PEREIRA
UNIVERSIDADE GAMA FILHO – UGF**

**PROF^a. DR^a. ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ**

Rio de Janeiro, 2 de fevereiro de 2010

**Prof^a. Dr^a. Maria Stella Faria de Amorim
Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Direito**

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)