

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

ANDRÉ LUIS GOMES

O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO BAIRRO MORADA
NOVA NO MUNICÍPIO DE MANHUMIRIM, MG

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2015

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da
Universidade Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

G633p
2015
Gomes, André Luis, 1980-
O processo de regularização fundiária do bairro
Morada Nova no município de Manhumirim, MG / André
Luis Gomes. - Viçosa, MG, 2015.
ix, 126f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui anexos.

Inclui apêndices.

Orientador : Geraldo Browne Ribeiro Filho.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de
Viçosa.

Referências bibliográficas: f.109-116.

1. Direito urbanístico. 2. Direito à moradia. 3. Política
Pública. 4. Planejamento Urbano. 5. Propriedades -
Aspectos sociais. I. Universidade Federal de Viçosa.
Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Programa de
Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. II. Título.

CDD 22. ed. 346.81045

ANDRÉ LUIS GOMES

**O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO BAIRRO
MORADA NOVA NO MUNICÍPIO DE MANHUMIRIM, MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de Magister Scientiae.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2015

ANDRÉ LUIS GOMES

**O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO BAIRRO
MORADA NOVA NO MUNICÍPIO DE MANHUMIRIM, MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de Magister Scientiae.

APROVADA: 3 de julho de 2015.

Aline Werneck Barbosa de Carvalho
(Coorientadora)

Teresa Cristina de Almeida Faria
(Coorientadora)

Maristela Siolari da Silva

Geraldo Browne Ribeiro Filho
(Orientador)

AGRADECIMENTOS

A Deus por sempre estar presente em minha vida.

À Universidade Federal de Viçosa e ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo pela oportunidade de realização desse curso.

Aos amigos Márcio Xavier Corrêa, Rogério Gomes Pêgo e Adriana de Souza Lima Coutinho por sempre me apoiarem e torcerem por mim.

Ao meu orientador Geraldo Browne Ribeiro Filho, excepcional profissional que tive o prazer de conviver durante o tempo de mestrado. Por seus ensinamentos constantes, receptividade e por tão bem me guiar me dando confiança e segurança para que eu pudesse concluir mais essa etapa. Muito Obrigado.

Às professoras Aline Werneck Barbosa de Carvalho e Teresa Cristina de Almeida Faria pela orientação valiosa e oportunidade de aprendizado.

À professora Maristela Siolari da Silva por aceitar o meu convite para a banca de defesa e contribuir na produção dessa dissertação.

Às professoras Fernanda Henrique Cupertino Alcântara e Maria das Dores Saraiva de Loreto, profissionais brilhantes, responsáveis pelos meus primeiros passos na vida acadêmica.

Aos meus pais, José e Leda, responsáveis por tudo que sou.

Aos colegas de mestrado Ana Cristina Maia, Kelly Diniz, Maurílio Amaral, Maressa Fonseca e Zoleni Bras pelas brincadeiras, ajuda e companheirismo.

Ao Marco Antônio Pereira Dutra, Ronaldo Lopes e aos servidores da Prefeitura Municipal de Manhumirim pela presteza e ajuda.

A todos que contribuíram e torceram por mim durante toda essa etapa, minha sincera gratidão.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	v
LISTA DE TABELAS.....	vii
RESUMO.....	viii
ABSTRACT.....	ix
1. INTRODUÇÃO.....	1
2. URBANIZAÇÃO E ACESSO A TERRA NO BRASIL.....	12
2.1. LEI DE TERRAS E PROPRIEDADE PRIVADA NO BRASIL.....	12
2.2. O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL	15
2.3. URBANIZAÇÃO E FORMAÇÃO DA CIDADE LEGAL E ILEGAL.....	21
2.4. POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E SEUS EFEITOS	24
3. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL.....	32
3.1. AUTONOMIA MUNICIPAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	32
3.2. POSSE, PROPRIEDADE E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	34
3.3. DIREITO DE PROPRIEDADE, DIREITO À PROPRIEDADE E DIREITO À MORADIA NO BRASIL	39
3.4. POLÍTICAS E PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL.....	45
3.5 A DESJUDICIALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS JUDICIAIS E A LEI 11.977 DE 2009: NOVAS PERSPECTIVAS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL...55	
4. O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO MORADA NOVA – MANHUMIRIM, MG.....	73
4.1. MUNICÍPIO DE MANHUMIRIM (MG): CONTEXTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO.	73
4.2. ILEGALIDADE URBANA EM MANHUMIRIM.....	76
4.3. A CRIAÇÃO DO BAIRRO MORADA NOVA EM MANHUMIRIM (MG).....	77
4.4. O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO MORADA NOVA.....	86

4.5 O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: O QUE MUDOU NAS CASAS E NO BAIRRO MORADA NOVA	97
4.6 SITUAÇÃO JURÍDICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO MORADA NOVA: PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS ADOTADOS PELO MUNICÍPIO	101
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	109
APÊNDICES.....	117
ANEXOS	122

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização do município de Manhumirim no estado de Minas Gerais e na Zona da Mata Mineira	3
Figura 2 – Distância de Viçosa/MG à Manhumirim/MG	4
Figura 3 – Teoria dos Círculos Concêntricos.....	43
Figura 4 – Fluxograma de Regularização Fundiária de Interesse Social	62
Figura 5 – Centro de Manhumirim em Minas Gerais	74
Figura 6 – Vista do Centro de Manhumirim	74
Figura 7 – Centro de Manhumirim (MG)	75
Figura 8 – Centro de Manhumirim (MG)	75
Figura 9 – Alagamento em Manhumirim (MG) em 1997.....	77
Figura 10 – Desmoronamento causado pela enchente em Manhumirim (MG) em 1997.....	78
Figura 11 – Desmoronamento causado pela enchente em Manhumirim em 1997	78
Figura 12 – Parcelamento do Bairro Morada Nova	80
Figura 13 – Áreas em situação de risco em Manhumirim - 1997, modificado pelo autor.....	81
Figura 14 – Localização do Bairro Morada Nova no município de Manhumirim	82
Figura 15 – Bairro Morada Nova e as suas ruas em 2015	83
Figura 16 – Rua de acesso ao Bairro Morada Nova em 2014.....	84
Figura 17– Rua do Bairro Morada Nova em 2014.....	85
Figura 18 – Entrada da escola de tempo integral no Bairro Morada Nova em 2014	85
Figura 19 – Fluxograma de Regularização Fundiária de Interesse Social implantado pelo município de Manhumirim no Bairro Morada Nova	89
Figura 20 – Título de Legitimação de Posse emitido pelo Município de Manhumirim em 2014 a um morador do Bairro Santa Rita.....	94

Figura 21 – Aspectos considerados positivos com a regularização dos imóveis..	98
Figura 22 – Mudanças percebidas com a regularização do imóvel	99
Figura 23 – Número de pessoas que receberam Título de Legitimação de Posse de acordo com o ano	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de urbanização das regiões brasileiras	16
Tabela 2 – Evolução da Legislação sobre Regularização Fundiária.....	53
Tabela 3 – Áreas passíveis de demarcação urbanística e os Entes Federativos autorizados a demarcar.....	59
Tabela 4 – Base legal e instrumentos para regularização fundiária.....	69

RESUMO

GOMES, André Luis, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, Julho de 2015. **O processo de regularização fundiária do Bairro Morada Nova no Município de Manhumirim, MG.** Orientador: Geraldo Browne Ribeiro Filho. Coorientadoras: Aline Werneck Barbosa de Carvalho e Teresa Cristina de Almeida Faria.

Esta pesquisa teve como objetivo compreender como ocorreu o processo de regularização fundiária urbana implantada pelo município de Manhumirim (MG), no Bairro Morada Nova, a partir de 2010. A pesquisa caracterizou-se como Estudo de Caso e para a coleta dos dados utilizou-se a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. As entrevistas foram feitas com a população do Bairro Morada Nova, com os gestores públicos municipais e com o advogado consultor da Prefeitura. De acordo com os resultados, em 2010 iniciou-se o processo de regularização fundiária pelo trabalho conjunto do prefeito e do advogado consultor da Prefeitura. Para implantar o processo de regularização, a Prefeitura baseou-se na Lei Federal nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Além dessa lei, o município criou duas normas jurídicas para proporcionar suporte legal ao processo: a Lei Municipal nº 1.515/2010 e o Decreto Municipal nº 2.46/2011. Nesse processo, o município entrega ao morador um Título de Legitimação de Posse que posteriormente poderá ser convertido em Títulos de Propriedade pela Usucapião Especial. Entretanto, pelas análises, percebeu-se que as legislações vedam a usucapião de bens públicos e que há diferentes entendimentos entre os autores sobre o uso desse instrumento em áreas públicas, da mesma forma as sentenças judiciais têm dado pareceres a favor e contra a utilização desse instrumento. Concluiu-se que após a regularização foram poucas as alterações ocorridas nas moradias resultantes da regularização e que poucos moradores se sentiam inseguros por não ter o título de propriedade. Sobre a questão jurídica da regularização, percebeu-se que ela difere do que está previsto na legislação federal, o que futuramente pode levar a frustração dos moradores que aguardam ansiosos pela conversão do Título de Legitimação de Posse em Título de Propriedade.

ABSTRACT

GOMES, André Luis, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, July, 2015. **The Land Regularization Process of Morada Nova Neighborhood in the City of Manhumirim, MG.** Adviser: Geraldo Browne Ribeiro Filho. Co-advisers: Aline Werneck Barbosa de Carvalho and Teresa Cristina de Almeida Faria.

This research aimed to understand how was the urban land regularization process implemented by the Municipality of Manhumirim (MG), in Morada Nova neighborhood, at 2010. The research was characterized as case study and to data collect bibliographic research, documentary research and semi-structured interviews, were used. The Interviews were made with the people of Morada Nova neighborhood, with municipal managers and with consultant lawyer of the municipality. According to the results, at 2010 was began the process of land regularization by mayor and lawyer of municipality, was consulted. To deploy the process of regularization, the City was based on the Federal Law No. 11977/2009, which provides for the Minha Casa, Minha Vida program and land regularization of settlements located in urban areas. In addition to this law, the council created two legal rules to provide legal support to the process: the Municipal Law No. 1515/2010 and the Municipal Decree 2046/2011. In this process, the municipality delivered to resident Title of Possession Legitimacy that can later be converted into property securities by Usucaption Special. However, the analyzes, it was noticed that the seal laws to public goods of adverse possession and that there are different understandings between the authors about using this tool in public areas, as court rulings have given opinions for and against the use of this instrument. It was concluded that after the settlement were few changes in the housing resulting from the settlement and few residents felt insecure for not having the title deed. On the legal situation of regularization, it was noticed that it differs from what is provided for in federal legislation, which eventually can lead to frustration of the residents who are looking forward for the conversion of Possession of Legitimacy of title Title Deed.

1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa teve como objetivo compreender como ocorreu o processo de regularização fundiária urbana implantada pelo município de Manhumirim (MG), no Bairro Morada Nova, a partir de 2010.

A regularização fundiária surge no Brasil devido ao processo de urbanização que tem como uma de suas principais características a ilegalidade urbana. O modelo de desenvolvimento adotado pelo país ao longo dos anos contribuiu significativamente para a fragmentação da cidade em áreas ricas e pobres.

As áreas ricas, geralmente uma pequena parte da cidade, são aquelas em que habita a população de renda mais alta e onde há infraestrutura e serviços urbanos adequados e produzidos, em sua maioria, dentro da legalidade urbana, ou seja, respeitando as normas urbanísticas existentes. Já as áreas mais pobres, geralmente a maior parcela da cidade, são aquelas em que habita a população de renda mais baixa. Nessas áreas, via de regra, faltam infraestrutura urbana e serviços urbanos, e quando existem são de baixa qualidade, além de serem produzidas “ilegalmente”. Essas áreas geralmente não fazem parte dos mapas e nem das estatísticas oficiais, fato que alimenta seu estado de abandono pelo Estado e, conseqüentemente, pelas políticas e investimentos públicos (ALFONSIN, 2007).

Além da ilegalidade urbana, resultam também desse padrão de desenvolvimento a formação de guetos urbanos, tanto em forma de favelas como de condomínios fechados de alta renda, a degradação ambiental, a exclusão social e a desigualdade socioespacial.

Essa formação territorial tem sua origem no modelo de colonização do país implantado por Portugal, cuja ocupação efetiva da terra se dava de duas formas: por meios institucionalizados – distribuição de sesmarias e datas de terras – e pela posse, que era a simples ocupação de áreas. Essa forma de ocupação do território “perpassará toda a história urbana brasileira” (ALFONSIN, 2007).

Em 1850, com a promulgação da Lei de Terras e da Lei Euzébio de Queiroz, o acesso à terra passa a ser por meio de compra. Dessa forma, somente

aqueles que têm renda poderão adquiri-la, fato que agravará o modelo “dual” de ocupação do território, pois a posse, antes tolerada, passa a ser ilegal.

A partir daí, a história é bem conhecida: essa determinação legal relativa à propriedade da terra, posteriormente reforçada pelo caráter absoluto assumido pelo direito de propriedade no Código Civil de 1916, se combinou a uma legislação urbanística cada vez mais sofisticada e que reforçou a partição do território das cidades entre zonas “dentro da lei” e zonas “fora da lei”, ou legal/ilegal, formal/informal, regular/irregular (ALFONSIN, 2007).

Ao longo dos anos, os diferentes governos que se sucederam no país optaram por um padrão de desenvolvimento pautado nos baixos salários dos trabalhadores, fato que contribuiu para dificultar-lhes o acesso à habitação e ao mercado formal imobiliário. Dessa forma, a maior parte da população do país encontra-se, atualmente, excluída do mercado imobiliário formal. A falta de acesso à terra e à habitação pelos mecanismos de mercado faz com que a população à margem desse mercado tenha como solução de moradia a ocupação de áreas públicas e/ou privadas de forma ilegal, situação essa materializada nas ocupações espontâneas em vilas, favelas, cortiços, loteamentos clandestinos, que se aliam à autoconstrução da casa, refletindo em precárias condições de habitabilidade, em degradação ambiental e em fragmentação do espaço urbano (OSÓRIO, 2000).

A condição de ocupar ilegalmente a terra coloca o morador em posição de fragilidade perante o arcabouço jurídico existente, podendo levá-lo a expulsões arbitrárias e à ausência de serviços públicos adequados (GONÇALVES, 2009).

Assim, a regularização fundiária surge como instrumento fundamental para enfrentar o problema da ilegalidade e irregularidade. Sem a regularização das áreas, as pessoas ficam sem recursos jurídicos para enfrentar problemas de ordem fundiária/imobiliária, seja ante vizinhos, os pretensos proprietários dos terrenos ocupados ou mesmo ante as autoridades públicas. A ilegalidade em relação à posse da terra é um dos fatores que fornece, frequentemente, a base para que a exclusão se realize em sua globalidade (MARICATO, 2003).

Estudos apontam que a gravidade da ilegalidade e irregularidade urbana não é “privilégio” apenas das grandes cidades ou metrópoles brasileiras. Em

Manhumirim – município de 22.465 habitantes, localizado na Zona da Mata de Minas Gerais (Figura 1) – em levantamento recente (2014), constatou-se que aproximadamente 33% de seus imóveis são ilegais, ou seja, seus “proprietários” não possuem título de propriedade ou escritura lavrada em Cartório de Registro de Imóveis. Esse percentual corresponde a cerca de 2.000 imóveis, que necessitam de regularização.



Figura 1– Localização do município de Manhumirim no estado de Minas Gerais e na Zona da Mata Mineira

Fonte: <http://www.skyscrapercity.com>. Acesso em: mar. 2015.

Valendo-se do novo arcabouço jurídico¹ introduzido pela Constituição Federal de 1988, regulamentado pelo Estatuto da Cidade, pela Medida Provisória nº 2.220 e pela Lei nº 11.977/2009, em 2010 o município de Manhumirim (MG)² deu início a um programa de regularização fundiária urbana com o objetivo de regularizar, a custo zero para os “proprietários”, imóveis de aproximadamente

¹ A mudança legal autorizou mudanças institucionais e políticas da maior importância para que os poderes públicos municipais estejam minimamente capacitados a lidar com a questão da dualidade regular/irregular construída ao longo de séculos nos territórios urbanos.

² O projeto foi aprovado pela Câmara Municipal em 9 de dezembro de 2010 e sancionado imediatamente pelo prefeito.

duas mil famílias. Esses imóveis localizam-se em terrenos do município ou da Igreja ou em loteamentos irregulares³.

Destaca-se nesse universo o bairro Morada Nova, criado pelo município, em área pública municipal com o objetivo de assentar aproximadamente 281 famílias, vítimas da enchente que assolou a cidade em 1997. Naquele momento de crise, o município implantou o loteamento e transferiu as famílias em situação de risco ou que haviam perdido suas moradias, mas não lhes passou qualquer documento assegurando-lhes o direito sobre aquela área. Somente em 2010, como dito anteriormente, teve início o programa de regularização fundiária no município.

Manhumirim é uma cidade de pequeno porte, que está situada na Zona da Mata de Minas Gerais, na microrregião de Manhuaçu. Possui área de 182,9 km² fazendo divisa com o município de Iúna, no estado do Espírito Santo, e com os municípios mineiros de Jequitibá, Manhuaçu, Alto Caparaó, Luisburgo e Martins Soares. Além disso, a cidade está a 311 km de Belo Horizonte e 194 km de Viçosa como pode ser visto na Figura 2.

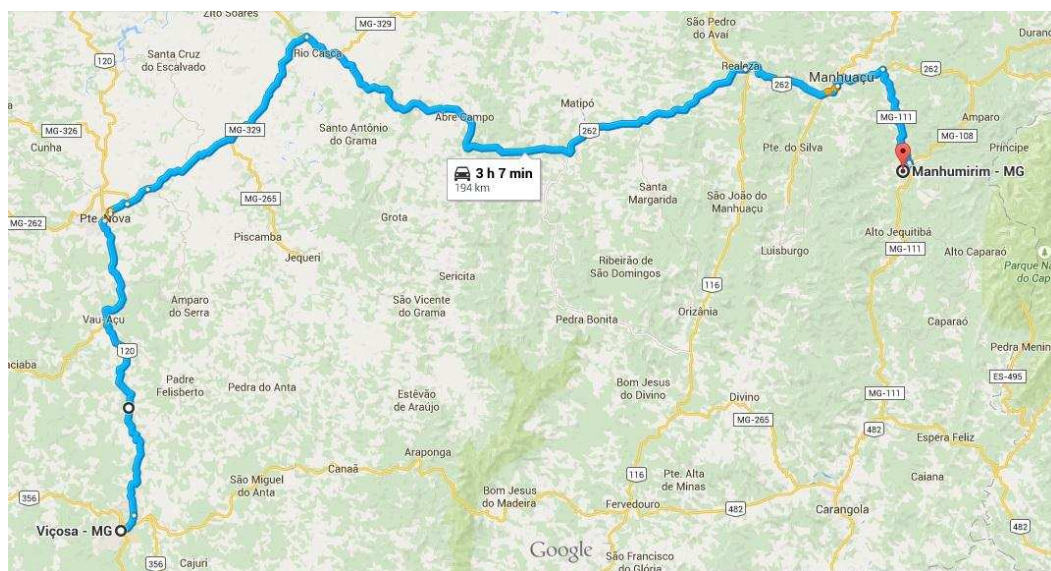


Figura 2 – Distância de Viçosa/MG à Manhumirim/MG

Fonte: <https://www.google.com.br/maps>. Acesso em: mar. 2015.

³ Disponível em: <http://www.portalcaparao.com.br/lernoticia/6958/administracao-de-manhumirim-vai-regularizar-lotes-de-moradores>. Acesso em: 10 jan. 2015.

De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010 a população de Manhumirim era de 22.465 habitantes, sendo que desse total 17.043 habitantes eram residentes da área urbana e 4.339 da área rural. Com relação à economia, na atualidade esta é fundamentada na produção de café e no comércio.

Estudos realizados por Alfonsin (2000) e Fernandes (2007) apontam que os beneficiados com a regularização fundiária tendem a modificar as formas como os moradores se relacionam com o ambiente onde vivem, na medida em que a titularidade do imóvel propicia mais segurança no exercício do direito de morar, ou seja, propicia mais segurança jurídica. A regularização fundiária atua sobre a qualidade de vida dos moradores dos assentamentos, sobre a sustentabilidade e sobre o mercado imobiliário.

Observações feitas pelos autores supracitados mostram que com a regularização os novos proprietários sentem-se mais seguros para empreender reformas na moradia, ampliações e conseguir empréstimos bancários, além de ocorrer a valorização do imóvel. Além disso, os novos proprietários tendem a atuar no próprio bairro, criando ou fortalecendo associações de moradores já existentes, desenvolvendo trabalhos conjuntos com outros moradores, fazendo reivindicações em conjunto, etc. Outros possíveis resultados da regularização fundiária: aumento da autoestima, sentimento de pertencimento ao local, de inclusão na cidade, maior atuação política, aumento da cidadania.

Para Alfonsin (2000),

É evidente a importância da intervenção jurídica. Já comentamos anteriormente que ‘a insegurança no exercício do direito de morar reforça o déficit de habitabilidade (brasileiro), já que ninguém investe em uma casa que teme perder’. Através da regularização jurídica, o morador se tranquiliza, desaparecendo o ‘fantasma’ do despejo (ALFONSIN, 2000, p. 211)

Tendo em vista a problemática apontada, elaboraram-se algumas questões que nortearam o desenvolvimento da pesquisa:

- Como ocorreu o processo de regularização fundiária no Bairro Morada Nova (Manhumirim)?

- Houve alterações nas moradias após a regularização? Se houve, quais foram as alterações?

- Ocorreram mudanças no assentamento (Bairro Morada Nova) decorrentes da regularização? Se houve, quais foram as mudanças?

A justificativa e a relevância desse tema baseiam-se no fato de que com a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade, a Medida Provisória nº 2.220 e com a Lei nº 11.977 de 2009, estabeleceu-se um novo arcabouço político jurídico para o instituto da regularização fundiária, facilitando sua concretude. Além disso, a Constituição Federal estabeleceu as competências para cada ente federativo. Os municípios passaram a ter competência para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (Art. 30, VIII da C.F.), bem como, no exercício da competência comum com a União e os Estados, “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento” (Art. 23, IX da C.F.).

Assim, a partir de 1988, no exercício das novas competências, municípios de várias regiões do país passaram a implantar políticas de regularização fundiária. Tendo em vista a magnitude do problema da ilegalidade urbana nas grandes cidades e metrópoles, são os governos dessas cidades que têm tomado as principais iniciativas. São raros os casos de política de regularização fundiária em pequenos municípios, como esse que está sendo realizado em Manhumirim.

Dessa forma, é importante estudar os casos existentes com a finalidade de aperfeiçoá-los, para verificar a possibilidade de ser aplicado por municípios de diferentes características demográficas e socioeconômicas e, também, para preencher uma importante lacuna existente nos estudos sobre regularização fundiária em municípios de pequeno porte demográfico.

A escolha do município de Manhumirim para desenvolver este estudo de caso deveu-se à grande quantidade de terras em situação de irregularidade na cidade e às ações para regularização estarem sendo tomadas pelo próprio poder público municipal, valendo-se para isso da Lei Federal nº 11.977/2009 que é uma lei recente utilizada pelo município, em menos de um ano de sua publicação.

Além disso, alguns municípios também pertencentes à Zona da Mata Mineira estão seguindo o mesmo exemplo e desenvolvendo projetos de regularização fundiária, o que chama a atenção, pois essas ações podem ter muitos significados como, por exemplo, a aprovação por parte da população beneficiada. O fato é que essa experiência pode servir como modelo para outros municípios que enfrentam o mesmo problema.

Assim, esta pesquisa teve como objetivo geral compreender o processo de regularização fundiária urbana implantada pelo município de Manhumirim (MG) a partir de 2010. Especificamente, pretendeu-se:

1. Investigar como se deu o processo de regularização fundiária no Bairro Morada Nova;
2. Analisar as condições jurídicas de regularização fundiária no Bairro Morada Nova;
3. Identificar as possíveis alterações ocorridas nas moradias e no Bairro Morada Nova após a regularização.

O delineamento de pesquisa adotado neste estudo é de natureza exploratório-descritivo com abordagem qualitativa. O termo qualitativo implica uma partilha com pessoas, fatos e locais, que constituem objetos de pesquisa podendo assim extrair desse convívio os significados visíveis e latentes que somente são observáveis a uma atenção sensível. Após esse aprendizado, o pesquisador procura fazer uma interpretação e uma tradução de suas observações em um texto, dos significados patentes ou ocultos do seu objeto de pesquisa (CHIZZOTI, 2006).

Richardson et al (2012) afirmam que

a pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características de comportamento (RICHARDSON et al, 2012, p. 90).

Optou-se por desenvolver o trabalho pelo método Estudo de Caso. Yin (2005) define o Estudo de Caso como uma investigação empírica que procura analisar os fenômenos contemporâneos em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidenciados.

Outra definição para Estudo de Caso é apresentada por Gil (1999), que o compreende como uma análise profunda e exaustiva de um ou de poucos objetos levando ao seu amplo e detalhado conhecimento. Isso também é percebido por Chizzotti (2006), que afirma ser o Estudo de Caso uma busca intensiva de dados de uma situação particular, de um evento específico ou de processos contemporâneos tomados como caso, compreender esse caso o mais amplamente possível, descrevê-lo pormenorizadamente, avaliar resultados de ações, transmitir essa compreensão a outros e instruir decisões.

Para o desenvolvimento das questões levantadas nesta pesquisa, tomou-se para estudo de caso o Bairro Morada Nova situado no município de Manhumirim, Minas Gerais.

Para a coleta dos dados foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. A pesquisa bibliográfica é compreendida como um conjunto de procedimentos cujo propósito é obter informações bibliográficas, fazer a seleção de documentos necessários procedendo ao fichamento das referências e dados dos documentos para que em outro momento possam servir na redação do trabalho científico (STUMPF, 2012). Desse modo, a pesquisa bibliográfica ou de fontes secundárias é composta por toda bibliografia tornada pública que tem relação com o tema a ser pesquisado, abrangendo desde as publicações avulsas até as formas de publicação oral.

A pesquisa documental diferencia-se dos outros tipos de pesquisa por ser a coleta de dados restrita a documentos escritos ou não escritos formando-se, assim, o que é chamado de fonte primária. Além disso, os dados podem ser acessados no momento em que determinado evento de interesse ocorre ou depois (LAKATOS; MARCONI, 2010). Como fontes primárias têm-se as fontes de papel que, na maior parte dos casos, podem fornecer ao pesquisador dados tão ricos que tornariam desnecessário uma pesquisa de levantamento de campo, uma vez que há casos em que a única fonte de dados disponível para a investigação social são os documentos (GIL, 1999). Nesse sentido, a pesquisa documental foi utilizada para a obtenção de dados registrados pela Prefeitura de Manhumirim e pelo Cartório de Registro de Imóveis.

A entrevista semiestruturada é, segundo Lakatos e Marconi (2010), um encontro entre duas ou mais pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social.

Nas entrevistas semiestruturadas, as informações são obtidas por meio de um roteiro de entrevista constando de uma lista de pontos ou tópicos previamente estabelecidos de acordo com uma problemática central e que deve ser seguida (HAGUETE, 1987). Desse modo, a entrevista semiestruturada pode ser utilizada para levantar opiniões sobre o que as pessoas pensam acerca de determinados fatos, identificar os sentimentos em relação aos fenômenos sociais, além de descobertas acerca de fatores que podem influenciar nas opiniões, sentimentos e condutas das pessoas (LAKATOS; MARCONI, 2010).

Desse modo, a entrevista semiestruturada foi utilizada neste estudo por combinar perguntas abertas e fechadas, permitindo aos entrevistados discorrerem sobre o tema proposto de forma mais ampla e, assim, obter mais informações sobre o tema pesquisado.

As entrevistas foram feitas com a população do Bairro Morada Nova para saber se houve modificações em suas residências e no próprio bairro, resultantes do processo de regularização fundiária e com os gestores públicos municipais responsáveis pela política de regularização fundiária, objetivando entender em que contexto se deu o processo, os motivos determinantes e as principais dificuldades. Nesse sentido, as entrevistas foram feitas com o ex-prefeito Ronaldo Lopes Correa, responsável pela implantação da política de regularização fundiária, com dois servidores da Prefeitura, que na época atuavam diretamente no processo de regularização e com o advogado contratado pela Prefeitura para tratar da parte jurídica da política de regularização fundiária. Durante toda a pesquisa recorreu-se à pesquisa bibliográfica para dar suporte e validade ao estudo e também a possibilidade de confrontação entre a realidade pesquisada e o que os autores já produziram e argumentam a respeito do assunto.

O trabalho de campo iniciou com uma entrevista exploratória feita ao advogado que, na época da implantação da política de regularização fundiária,

prestava serviços para a Prefeitura e que, com o prefeito, foram os responsáveis pela sua implantação em Manhumirim. Depois dessa entrevista, foi feita uma pesquisa exploratória no Cartório de Registro de Imóveis para saber quantos Títulos de Legitimação de Posse⁴ já haviam sido emitidos.

Após obter os dados no Cartório de Registro de Imóveis, procurou-se a Prefeitura de Manhumirim no intuito de obter mais informações sobre o processo de regularização fundiária. Um dos servidores da Prefeitura, que participou desse processo de regularização, forneceu o mapa do bairro Morada Nova e se dispôs a ir até esse bairro e apresentar alguns moradores para que fosse possível iniciar as entrevistas.

Feita uma cópia do mapa do Bairro Morada Nova, com o roteiro das entrevistas em mãos e com a relação de famílias que receberam o Título de Legitimação de Posse, foram percorridas todas as ruas do Bairro Morada Nova. Do total de 130 famílias que receberam o Título de Legitimação de Posse, 43 aceitaram conceder entrevistas.

Para obter uma visão mais fidedigna do processo de regularização fundiária no bairro, procurou-se realizar ao menos uma entrevista em cada rua. Por fim, foram feitas entrevistas como o ex-prefeito responsável pela política de regularização fundiária e com outros dois servidores que, na época, estavam envolvidos nesse processo.

Entre os documentos fornecidos para consulta pela Prefeitura de Manhumirim durante a pesquisa, destaca-se um relatório técnico conhecido como Plano Global de Emergência. Especial atenção foi dada a esse relatório, uma vez que o Bairro Morada Nova foi criado com objetivo de abrigar as famílias impactadas pela forte chuva que ocorreu na cidade em 1997 e que deixou muitos desabrigados. Esse Plano traçou um diagnóstico da situação de emergência vivenciado pelo município e propôs o deslocamento de famílias atingidas pelas chuvas para bairros existentes ou a serem criados, como foi o caso do Morada Nova.

⁴ O Título de Legitimação de Posse faz parte dos procedimentos adotados pelo município para conceder o Título de Propriedade ao ocupante de determinada área. De acordo com o art. 47, inciso IV, da lei 11.977/2009, seu objetivo é conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse.

A intenção durante o trabalho de campo era realizar mais entrevistas (além das 43 mencionadas) com os moradores do Bairro Morada Nova, entretanto, algumas dificuldades foram encontradas, destacando-se: a resistência dos moradores em assinar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) que é uma exigência da Universidade Federal de Viçosa quando se trata de pesquisa com seres humanos e que foi necessário utilizar para que a entrevista pudesse ser realizada. Foi observado que os moradores se mostravam impacientes na leitura do Termo e muitos tiveram receio em assiná-lo. Outra dificuldade foi realizar as entrevistas na rua, visto que a maior parte dos entrevistados, desconfiados, não nos convidavam para entrar em suas casas, sendo as entrevistas feitas na rua sob o calor do sol durante o dia, ou à noite com a iluminação da varanda das casas ou, na maioria dos casos, sob a luz dos postes de iluminação pública.

Após a coleta de dados, a fase seguinte da pesquisa foi a análise e a interpretação dos resultados. Esses dois processos, apesar de conceitualmente distintos, aparecem sempre estreitamente relacionados. De acordo com Yin (2005, p.137), “a análise de dados consiste em examinar, categorizar, classificar ou reconhecer as evidências para tratar as proposições iniciais de um estudo”.

Para análise das entrevistas foi utilizada a técnica de análise de conteúdo. Segundo Chizzoti (2006), a análise de conteúdo consiste em relacionar a frequência de citação de alguns temas, palavras ou ideias em um texto para medir o peso relativo atribuído a um determinado assunto pelo seu autor. Essas análises são mostradas de forma detalhada no Capítulo III, enquanto os Capítulos I e II relacionam-se ao referencial teórico utilizado na dissertação.

O Capítulo I trata da Lei de Terras e suas consequências para o Brasil, bem como do processo de urbanização e das políticas públicas relacionadas à terra implantadas por diferentes governos ao longo dos anos. No Capítulo II discute-se posse, propriedade e as formas de aquisição da terra no plano jurídico.

2. URBANIZAÇÃO E ACESSO A TERRA NO BRASIL

2.1. LEI DE TERRAS E PROPRIEDADE PRIVADA NO BRASIL

As Sesmarias e a Lei de Terras são marcos importantes no que tange ao acesso à terra no Brasil, de tal forma que se torna indispensável traçar as suas principais características. Durante o período em que as Sesmarias vigoraram no Brasil, a terra era propriedade da Coroa Portuguesa. Sua mudança de status só vai ocorrer com a promulgação da Lei nº 601, de 1850, conhecida como Lei de Terras, que vai determinar a nova configuração espacial e socioeconômica do país, uma vez que vai transformar a terra em propriedade privada e alijar o escravo e o imigrante pobre que chegava ao Brasil.

As Sesmarias foram um instituto jurídico criado por D. Fernando I, que no Brasil sofreu algumas modificações. Enquanto em Portugal sua concessão era dada aos lavradores visando à produção de alimentos, no Brasil era concedida a fidalgos e Ordens Eclesiásticas (IMPARATO, 2000). Assim, essas primeiras formas de ocupação do território brasileiro basearam-se numa estrutura em que a terra era concedida a privilegiados que deveriam ocupá-las e nelas produzir.

Entretanto, devido à situação política, jurídica e econômica da época, os objetivos até então propostos pela Coroa Portuguesa não surtiram o efeito desejado. Isso acabou levando à efetivação da distribuição de terras de acordo com a vontade e conveniência pessoal.

Com relação às regras que regulamentavam a aplicação das concessões desse instituto no Brasil, eram exigências da Coroa que o colono ocupasse, produzisse e pagasse tributos e, caso isso não ocorresse, as terras se tornariam devolutas, ou seja, voltariam para o Estado Português. Entretanto, essas exigências não foram aplicadas rigorosamente devido à grande quantidade e extensão das terras (MARICATO, 1995).

Corroborando com Maricato (1995), Mota (1998) afirma que o instituto jurídico de Sesmarias no Brasil foi implantado não para resolver o problema do acesso à terra e o seu cultivo, mas para regularizar a própria colonização, o que era feito pela Coroa Portuguesa, concedendo terras aos pleiteantes contanto que cumprissem a exigência do cultivo.

Devido à falta de controle no que concerne à ocupação das Sesmarias concedidas, muitos sesmeiros passaram a se apossar de terras limítrofes às suas e, com isso, a figura do sesmeiro passou a se confundir com a do posseiro (MOTA, 1998). Assim, o processo de apossamento passou a corroer o que restava do sistema de sesmarias e, com o passar do tempo, essa prática recorrente se tornava um costume compartilhado por todos que ansiavam por uma parcela de terra ou que desejavam expandir suas sesmarias além dos limites originais. Dessa forma, o que era costume virou lei, consubstanciada na Lei da Boa Razão⁵, de 1769.

Desse modo, o fim do instituto de sesmaria consagrou, na prática, a importância social da figura do posseiro, na medida em que foi em razão da solicitação de um de seus representantes que se decidiu abolir aquele sistema (MOTA, 1998). Além disso, o fim do sistema significou também o reconhecimento da importância do cultivo para a legitimação da ocupação, em detrimento da importância do título (MOTA, 1998).

Com a Resolução nº 76 de 17 de julho de 1822, termina o sistema de sesmarias no Brasil Colônia e, com a promulgação da Independência, o Governo Imperial encontra a ocupação das terras brasileiras totalmente desorganizadas (LIRA, 1997). A Independência não trouxe qualquer solução ao problema fundiário, prosseguindo o poder público com a política de concessão de terras devolutas a privilegiados com compromissos não cumpridos de ocupação efetiva das glebas recebidas (LIRA, 1997).

Entre o período da resolução citada que extinguiu o sistema sesmarial e a entrada em vigor da Lei de Terras (Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850), houve um período chamado pelos juristas de extralegal ou de posses (LIRA, 1997). Esse período foi marcado pela inexistência de uma lei específica para tratar das terras no Brasil. No ano de 1854, no entanto, a Lei de Terras foi

⁵A Lei da Boa Razão foi publicada em 18 de agosto de 1769 pelo rei D. José I, tendo como principal objetivo reformular as matérias concernentes às fontes do direito em Portugal, bem como fornecer um critério seguro e objetivo sobre o que seria a boa razão sobre a qual se referiram as Ordenações Filipinas quando a estabeleceu como critério à aplicação do direito romano. Seu caráter instrumental é notório. Era uma lei cuja finalidade foi tratar de outras leis, ou, mais precisamente, aplicá-las do modo mais adequado. Mais do que uma simples norma sobre aplicação, a Lei da Boa Razão trazia, além do modo de utilização das leis, o que poderia ser aplicado; era uma meta-norma, instrumento legal indicador do que era Direito no Portugal do século XVIII (CABRAL, 2010, p. 6117)

regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, contendo nove capítulos e 108 artigos no intuito de dar conta das inúmeras situações relacionadas à ocupação de terras no Brasil (MOTTA, 1998).

No mesmo ano em que foi promulgada a Lei de Terras, foi promulgada também a Lei Euzébio de Queiróz com diferença de uma semana entre uma e outra. A Lei Eusébio de Queiróz foi uma exigência da Grã-Bretanha ao governo brasileiro objetivando acabar com o tráfico de escravos no país (BALDEZ, 1986). Essa não foi a primeira lei a coibir o tráfico de escravos, mas foi a que realmente surtiu impacto no que tange à Abolição da Escravatura.

Coincidência ou não, desse período em diante, a terra que até então era tratada como fator subalterno passa a ser o principal meio de manter o trabalhador submisso ao sistema de produção até então vigente (BALDEZ, 1986; MARICATO, 1995).

A Lei de Terras e as legislações subsequentes codificaram os interesses combinados dos comerciantes e fazendeiros, instituindo as garantias legais e judiciais de continuidade da exploração da força de trabalho mesmo que o cativo entrasse em colapso. Na iminência de transformações nas condições do regime escravista que poderiam comprometer a sujeição do trabalhador, criavam-se as condições que garantissem ao menos a sujeição do trabalho (MARTINS, 1996; NASCIMENTO et al 2011). Desse modo, mudam-se as relações de trabalho, que antes eram baseadas no trabalho do escravo africano e depois na do imigrante e, mais que isso, como afirma Mendes (2009), impede-se o acesso de qualquer pessoa às terras devolutas, a não ser que tivessem capital para comprá-la.

A Lei de Terras regularizou o sistema de sesmarias e a legitimação das posses onde houvesse cultura efetiva e definiu terras devolutas como as terras que não fossem sesmarias regularizadas ou posses legitimadas, que seriam devolvidas ao domínio do governo (IMPARATO, 2000). Além disso, permitiu a venda das terras devolutas após a demarcação por um preço mínimo ou em hasta pública, criou os Registros Paroquiais para a obrigatória declaração das terras havidas em Sesmarias ou possuídas sem títulos e criminalizou a ocupação das terras devolutas.

Com a nova Lei, após setembro de 1850, os que estivessem na posse da terra não legitimada antes da lei ou que não viessem a ser compradas do governo corriam o risco de expulsão mediante ação dos “verdadeiros proprietários”, ou seja, os possuidores do título de compra (MARTINS, 1996).

Desse modo, a Lei de Terras pode ser interpretada como a primeira lei que regulamentou o acesso à terra no Brasil. Como afirma Martins (1996), com a criação desse instrumental legal e jurídico, efetivou-se o monopólio da terra em que o Estado se alia ao grande fazendeiro para dificultar ou mesmo impedir o acesso à terra aos trabalhadores sem recurso.

Assim, na defesa de uma agricultura que estaria ameaçada pela ruína e decadência com o fim do trabalho escravo, foi tecida na Lei de Terras de 1850 a transformação da terra em propriedade privada. Esta se tornaria uma mercadoria a ser vendida e que deixava de fora o ex-escravo e o imigrante pobre, tornando-se o fator principal dos problemas fundiários que até hoje estão presentes no país.

2.2. O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL

A partir da década de 1930 do século XX, o crescimento das cidades brasileiras intensificou-se devido, principalmente, ao início do processo de industrialização. No decorrer dos anos, o aspecto que mais chamou a atenção no processo de urbanização do país foi a forma progressiva e acentuada da apropriação do espaço das cidades, caracterizada por modificações profundas na estrutura econômica, social, política e demográfica (CHAFFUN, 1997).

O período de 1930 a 1945 é entendido por Chaffun (1997) e Osório (2000), como aquele em que a distribuição da população pelo Brasil seguia a rota dos ciclos econômicos. Dessa forma, as áreas de concentração populacional eram isoladas entre si, compondo pequenas cidades ou núcleos dispersos, correspondendo a apenas 12% do total de habitantes.

De 1945 a 1981 houve grandes transformações na base produtiva brasileira, acarretando impactos na urbanização. Com a Segunda Guerra Mundial, acelerou-se a produção industrial, promovendo a modernização do processo

produtivo e das relações de trabalho, aumentando o emprego e alimentando a continuação da migração para as cidades (CHAFFUN, 1997).

Assim, houve nesse período uma combinação de crescimento demográfico intenso com modernização dos setores produtivos, o que intensificou os movimentos migratórios facilitados pelos fortes investimentos na melhoria da infraestrutura, especialmente dos sistemas de transporte e comunicação. Entretanto, a descontinuidade das ações do governo, a redução dos investimentos habitacionais, a fragilidade ou ausência das políticas urbana fundiária e habitacional e a postergação do processo legislativo necessário ao aprimoramento dos instrumentos de intervenção urbana contribuíram para a manutenção de um quadro urbano marcado por conflitos entre modernização, exclusão e desigualdade (CHAFFUN, 1997).

O crescimento demográfico vivenciado pelas cidades brasileiras pode ser mais bem percebido na Tabela 1 onde é possível perceber que em poucas décadas, principalmente no período dos anos 1960 a 1980, a população urbana cresceu de forma acelerada. Nas décadas de 1940 e 1950, cerca de 30% da população era urbana, nos anos de 1960 essa população passa para 45%, depois 55%, 68%, 76%, e estabilizando a partir da década de 2000.

Tabela 1 – Taxa de urbanização das regiões brasileiras

Região	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2007	2010
Brasil	31,24	36,16	44,67	55,92	67,59	75,59	81,23	83,48	84,36
Norte	27,75	31,49	37,38	45,13	51,65	59,05	69,83	76,43	73,53
Nordeste	23,42	26,4	33,89	41,81	50,46	60,65	69,04	71,76	73,13
Sudeste	39,42	47,55	57	72,68	82,81	88,02	90,52	92,03	92,95
Sul	27,73	29,5	37,1	44,27	62,41	74,12	80,94	82,9	84,93
Centro Oeste	21,52	24,38	34,22	48,04	67,79	81,28	86,73	86,81	88,8

Fonte: seriesestatisticas.ibge.gov.br. Acesso em: mar. 2015.

Nesse período de rápido processo de urbanização, as grandes cidades, de maneira geral, não estavam preparadas para absorver o grande contingente de pessoas que migravam para elas, saídas principalmente do campo, em busca de

melhores oportunidades. No caso, essas cidades não tinham condições de oferecer à população que crescia, infraestrutura e serviços urbanos suficientes, habitação e um aparato administrativo e legal capacitados para administrar o seu processo de crescimento. Além disso, a população que não tem renda ou a renda é baixa, ao migrar para a cidade e não encontrando moradia, acaba invadindo terrenos privados ou públicos, morando em favelas, ou em cortiços, etc.

Desse modo, apesar de o Brasil apresentar acelerado crescimento econômico durante o período citado, o país não sofreu significativas mudanças no seu quadro de desigualdade. Com o impacto de declínio econômico nas décadas de 1980 a 1990, aprofundou-se ainda mais a exclusão social da população pobre (MARICATO, 2008).

Para Fukassawa (2013), esse crescimento acelerado levou à exclusão de grande parte da população das benesses da cidade, visto que o homem do campo migra para a cidade grande, que não é planejada, que não tem condições de recebê-lo e o planejamento, quando acontece, é feito depois que o problema já está instalado, o que é comum em grande parte dos setores do país. Praças, jardins, iluminação, calçamento, entre outros, em muitos casos, são feitos logo depois. Além disso, as moradias, que são improvisadas, acabam se tornando, mais tarde, definitivas.

O Brasil sempre apresentou um crescimento urbano marcado pela exclusão social, desde a Abolição da Escravatura quando a cidade ganhou nova dimensão e surgiram os problemas de habitação (MARICATO, 2000). A autora supracitada, ao falar dos problemas habitacionais, os caracteriza como “tragédia urbana” e afirma que suas raízes têm origens nos cinco séculos de formação do Brasil, quando a terra foi privatizada e surgiu o trabalhador livre.

Assim, na visão da autora, quando surge o trabalhador livre e o trabalho se torna uma mercadoria a ser vendida, a vida do trabalhador deveria supostamente se dar pelo mercado. Mas isso não acontece para grande parte dos trabalhadores no começo do século XX, como não acontece até o seu final. O que se percebe é o trabalhador sem condições de acesso ao mercado formal fundiário e habitacional e, portanto, tendo que se utilizar de outras formas, como a invasão e produção da

sua própria moradia. Sobre a situação do trabalhador quando o trabalho se torna uma mercadoria, a autora escreve:

Não só grande parte dos trabalhadores atua fora do mercado formal como, mesmo aqueles regularmente empregados na moderna indústria fordista, apelam para expedientes de subsistência para se prover de moradia na cidade. Isso significa que grande parte da população, inclusive parte daquela regularmente empregada, constrói sua própria casa em áreas irregulares ou simplesmente invadidas. Isto é, ela não participa do mercado hegemônico (MARICATO, 2003, p.23).

O Brasil atingiu um grau de urbanização superior a 80% em 2010. A realidade atual do país evidencia um adensamento em algumas regiões com uma concentração populacional em grandes e médios centros urbanos, principalmente em regiões metropolitanas e na região centro-sul como um todo, além de uma desconcentração urbano-industrial em direção às cidades médias e pequenas (MONTE-MÓR, 2003).

Ainda segundo Monte-Mór (2003), outra característica da urbanização é o crescimento das cidades resultado do desenvolvimento das redes de transporte, comunicação e serviços integrando as múltiplas e distantes espacialidades e (re) qualificando as relações urbano-rural que tão bem definiam a urbanização em décadas passadas, pela dicotomia urbano/rural. Nas palavras do autor:

Não se trata mais apenas de urbanização em cidades e vilas. O tecido urbano expandiu para além das cidades, gerando e integrando centralidades e periferias urbanas diversas, enquanto estende as relações de produção (capitalista) urbano-industriais por todo o espaço nacional. A partir dessa nova urbanização, ao mesmo tempo concentrada e estendida, articulam-se ações políticas, locais e distantes, em processos de competição e cooperação cada vez mais complexos e plurais, tanto internos quanto entre centros e regiões urbanas (MONTE-MÓR, 2003, p. 260).

Desse modo, observa-se na atualidade uma nova dinâmica da urbanização brasileira com a expansão e proliferação das aglomerações urbanas, metropolitanas ou não, com ampliação das áreas conurbadas e funcionalmente integradas e o conseqüente aumento da participação da população concentrada nessas áreas face ao total da população brasileira. Esse crescimento com alta

participação das áreas metropolitanas no conjunto da população total do país é entendido por Santos (1994) e Monte-Mór (2003) como resultante não do crescimento dessas metrópoles e de seus pólos de aglomeração urbana, mas de suas periferias.

Santos (1994) entende o crescimento das pequenas e médias cidades mais do que nas metrópoles como uma “desmetropolização”. Um dos resultados dessa “desmetropolização” é, na visão de Monte-Mór (2003), a urbanização concentrada, ou seja, a urbanização em que há uma distribuição regional dos centros isolados de forma mais equilibrada evidenciando o crescimento urbano e econômico das capitais estaduais e/ou cidades médias que passam a desempenhar papel polarizador em regiões menos populosas tornando-se pólos ou lugares centrais de serviços, regiões de fronteira de recursos naturais, gerando e articulando redes urbanas regionais.

Observa-se também a proliferação de centros urbanos pequenos e médios articulados em novos arranjos socioespaciais, buscando inovações institucionais para oferta e gestão de serviços municipais ou microrregionais. Neste nível surgem sistemas urbanos locais onde diversos centros desempenham papéis complementares e desenvolvem ações articuladas entre si. Como afirma o autor:

Assim, um ou mais centros podem ser espaços privilegiados de serviços de saúde e educação enquanto outros congregam serviços de apoio às bases produtivas da microrregião. E por fim um processo de urbanização extensiva em que o tecido urbano avança sobre o antigo espaço rural, redefinindo e integrando-o ao sistema urbano industrial centrado nas aglomerações metropolitanas e centros urbanos principais (MONTE-MOR, 2003, p.89).

Corrêa (2011) afirma que na redefinição dos papéis das pequenas e médias cidades, elas deixam de ser o ponto focal da vida local e passam a ser local de um complexo processo de comercialização e beneficiamento da produção agrícola e ponto final da distribuição varejista a partir de uma longa cadeia de distribuição focalizada em centros metropolitanos e capitais regionais.

Assim, a urbanização atual é pautada na imigração das pessoas não mais com tanta intensidade para as grandes cidades, mas para as médias e ao mesmo

tempo, redefinindo os papéis dessas cidades. Entretanto, nessas cidades permanecem e têm aumentado problemas como desemprego, drogas, assalto, violência, falta de infraestrutura urbana, transporte precário e escasso.

Tratando-se da infraestrutura viária e de transporte, Santos (1994) assevera que o modelo rodoviário urbano é um fator de crescimento disperso e do espraiamento da cidade. Se há especulação, há criação mercantil da escassez e o problema do acesso à terra e à habitação se acentuam. Mas o déficit de residências também leva à especulação e os dois juntos conduzem à periferização da população mais pobre e, de novo, ao aumento do tamanho da cidade. Logo, para Santos (1994), a organização dos transportes obedece a essa lógica e torna ainda mais pobres os que devem viver longe dos centros, não apenas porque devem pagar caro por seu deslocamento, mas porque os serviços e bens são mais dispendiosos nas periferias.

A especulação imobiliária, de acordo com o autor, deriva da conjugação de dois movimentos convergentes: a superposição de um sítio social ao sítio natural e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. São criados sítios sociais uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares afeiçoando-os às suas exigências funcionais e é desse modo que certos pontos se tornam mais acessíveis, certas artérias mais atraentes e, também, umas e outras mais valorizadas. Por isso é que são as atividades mais dinâmicas que se instalam nessas áreas privilegiadas. Com os lugares de residência a lógica é a mesma: quem tem mais recursos vai para os lugares em que acredita ser mais conveniente.

A terra urbana, dividida em loteamentos ou não, aparece como promessa de lucro no futuro, esperança justificada pela existência de demanda crescente. Como as terras apropriadas, mas não utilizadas, são cada vez mais numerosas, a possibilidade de dotá-las dos serviços requeridos é sempre menor. Daí, e de novo, uma diferenciação no valor de troca das diversas glebas e assim por diante. (SANTOS, 1994, p. 97).

Para Santos (1994), o fato da população não ter acesso aos empregos necessários, nem aos bens e serviços essenciais fomenta a expansão da crise urbana. Segundo o autor, algumas atividades continuam a crescer ao passo que a população empobrece e observa a degradação de suas condições de existência. A

cidade torna-se criadora da pobreza tanto pelo modelo socioeconômico que lhe dá suporte, como por sua estrutura física que faz dos habitantes das periferias e dos cortiços pessoas ainda mais pobres.

Para Santoro e Bonduki (2009), o processo de urbanização no Brasil significou historicamente ganhos expressivos para os proprietários de terras. Essas valorizações fundiárias refletem a participação de diferentes agentes produtores da cidade em uma variedade de ações como: as subdivisões em glebas menores, os loteamentos regulares para as classes média-alta ou alta, os condomínios fechados, os loteamentos de chácaras, os precários loteamentos irregulares ou clandestinos dos pobres, entre outros.

Um dos problemas desse crescimento das cidades é o fato de terem crescido para abrigar a população sem, no entanto, ter uma política urbana que desse acesso à terra urbanizada para a população de renda mais baixa. De acordo com Rattner (2009), os efeitos de todo esse crescimento sem infraestrutura são a especulação fundiária, favelização, pobreza, criminalidade e delinquência.

2.3. URBANIZAÇÃO E FORMAÇÃO DA CIDADE LEGAL E ILEGAL

Uma das principais características do processo de urbanização no Brasil é a formação de uma cidade dual: formal e informal ou legal e ilegal. Essa dualidade pode ser entendida como uma dicotomia entre a cidade com alta concentração espacial dos serviços, equipamentos e infraestrutura pública, alta concentração de renda em bairros equipados e cada vez mais exclusivos e a cidade em que permanece o aumento da ocupação irregular do solo, deslocamento da população de baixa renda para áreas mais distantes dos centros da cidade e desprovidas de urbanização ou para áreas insalubres, como encostas de morro, deficiência do transporte coletivo público e acelerado crescimento da violência urbana entre outros fenômenos (SCHVASBERG, 2003).

Para Costa (2006), do ponto de vista da regulação urbanística, a cidade legal pode ser definida como aquela construída pelos agentes formalmente instituídos, seja no mercado imobiliário formal usualmente privado, ou pelo poder público, que é responsável por trazer uma determinada ordem urbanística:

A instituição na última década de regulamentação específica para a regularização fundiária nas cidades brasileiras, constitui reconhecimento cabal da inadequação da regulação urbanística até então em vigor, às necessidades e conquistas sociais da população que habita as áreas de mais baixa renda, via de regra à margem da legalidade (COSTA, 2006, p.148).

Uma das consequências do processo de exclusão socioespacial que caracteriza o crescimento urbano no Brasil tem sido a ilegalidade no que tange ao acesso ao solo e à produção da moradia nas cidades (FERNANDES, 2006). Entende-se por ilegalidade urbana a cidade que é construída em desacordo com a legislação urbanística relativa ao ordenamento do território. A ilegalidade não é necessariamente um atributo de classe social, nem se restringe aos pobres, pois ricos também constroem desrespeitando a legislação. No entanto, a ilegalidade atinge os pobres de forma muito mais perversa, pois geralmente as áreas onde habitam não possuem infraestrutura e serviços urbanos e não são consideradas nas políticas públicas.

Costa (2006) chama a atenção para a necessidade de se diferenciar a ilegalidade praticada pelos pobres e aquela praticada pelos ricos. A primeira, via de regra, refere-se àquela “proveniente da necessidade, da impossibilidade de cumprir com as imposições” da lei urbanística, enquanto que a outra, via de regra, é fruto da intenção explícita de burlar a lei, com fins de apropriação de vantagens individuais ou de grupos.

O que difere o parcelamento legal do ilegal é que no parcelamento legal há um loteamento das glebas, que podem ser em áreas urbanas ou vocacionais ou, ainda, em áreas de expansão urbana ou rurais com destinação urbana, que terão seus donos individualizados e com acesso às vias de circulação que são de domínio público. Nesse loteamento legal, uma série de medidas é tomada, como a aprovação do projeto perante a prefeitura e o registro no cartório competente, além da execução de infraestrutura na área loteada (FUKASSAWA, 2013).

Além disso, nessas áreas há custos elevados com terraplanagens, abertura de vias públicas, serviços jurídicos e trabalhos de corretagem, custos estes que no final são carregados para os adquirentes dos lotes. Já no loteamento ilegal isso não acontece, ou seja, é aquele que se apresenta contrário às exigências para o loteamento legal (FUKASSAWA, 2013).

Fernandes (2006) entende que para enfrentar o fenômeno da ilegalidade urbana é necessário identificar e compreender os fatores que a têm provocado, uma vez que a ilegalidade urbana tem sido produzida não só pela combinação entre a dinâmica dos mercados de terras e o sistema político, mas também pela ordem jurídica elitista e excludente ainda em vigor no Brasil. Legalizar o ilegal requer a introdução de estratégias jurídico-políticas inovadoras que conciliem o reconhecimento do direito de moradia com a permanência das comunidades nas áreas onde vivem.

De acordo com Lahr (2013), entre 1950 e meados de década de 1980, as invasões foram o modo mais comum de provisão de habitação nos países em desenvolvimento, apresentando uma baixa de expansão anual entre 15 e 20% até a metade da década de 1970. Essas invasões tiveram como característica principal a ocupação ilegal de terras por famílias, com o objetivo de se abrigarem. Ao mesmo tempo, a baixa qualidade da maioria das unidades habitacionais e seu caráter improvisado, particularmente nos estágios iniciais da ocupação também contrariam a legislação local de construção e do uso da terra (LAHR, 2013).

Desta forma, poucos olhares pela cidade, agora não apenas nas metrópoles brasileiras, já dão conta de espaços de exclusão que não são mais tão somente socioeconômicos, mas na atualidade bem mais visíveis, a exclusão geográfica-territorial dos aglomerados de favelamento, bairros e vilas periféricos e loteamentos irregulares nas bordas das cidades, todos esses por imperiosa necessidade de abrigar famílias de extrema miserabilidade ao lado dos também ilegais “condomínios fechados”, que abrigam uma elite que se afasta da cidade não por necessidade, mas por temor (GUSTIN, 2006).

O modo informal de produção habitacional tornou-se necessário ao crescimento urbano e ao progresso dos países em desenvolvimento para fornecer habitação para a vasta maioria dos pobres urbanos que não podem obter sua habitação através do setor formal. Conseqüentemente, o Estado é forçado a tolerar e acomodar essa ilegalidade e irregularidade (WERNA et al, 2001).

Assim, na visão de Fernandes (2006), a ilegalidade urbana deve ser compreendida não apenas nos termos da dinâmica entre sistemas políticos e mercados de terras como concluem a maioria dos estudos a respeito do fenômeno,

mas também em função da natureza da ordem jurídica em vigor, sobretudo quanto à visão individualista e excludente dos direitos de propriedade imobiliária que ainda vigora no país. Além disso, deve-se ressaltar o impacto, nesse processo, das leis urbanísticas elitistas e socialmente inadequadas, que, historicamente, desconsideram as realidades dos sistemas socioeconômicos de produção da moradia.

Lahr (2013) assevera que a incapacidade dos gestores públicos de impedirem a formação de loteamentos ilegais leva-os obrigatoriamente a reconhecerem o direito dessa população à moradia digna por meio de programas de regularização fundiária, que são importantíssimos para coibirem a gestão e o desenvolvimento excludente. Entretanto, percebe-se que as ações implantadas pelo governo para resolver o problema da ilegalidade têm sido apenas curativas, ou seja, não tratam diretamente as raízes do problema e, por isso, acabam por alimentar o círculo vicioso da reprodução da informalidade, pois a população que recorre a essa alternativa o faz contando com a posterior regularização pelo Poder Público.

A tentativa representada pelo sistema financeiro de habitação a partir de meados de 1960, de prover habitação para a população, só se viabilizou economicamente para as camadas de renda média, o que em muito contribuiu para a associação entre legalidade e privilégio mediado por um mercado imobiliário elitizado e excludente. À margem dessa legalidade, em seus interstícios e em seu entorno, formou-se o restante da cidade, seus bairros, ocupações, cortiços e favelas nas áreas centrais e periféricas em inúmeras e ambíguas combinações de informalidade que via de regra resultam numa urbanização precária e incompleta (COSTA, 2006).

2.4. POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E SEUS EFEITOS

As políticas habitacionais devem ser entendidas como parte da política fundiária e urbana, visto que a moradia é uma das necessidades básicas da população (OSÓRIO, 2000). A falta de uma política habitacional no Brasil (ou a

ineficácia das poucas que tiveram) teve como resultado o crescimento de várias formas inadequadas de ocupação do solo urbano.

Na visão do autor anteriormente citado, a solução dos problemas de moradia para a população pobre depende das políticas de habitação e de técnicas arquitetônicas, sendo resultado do crescimento econômico, mostrando que pode haver crescimento sem desenvolvimento social, e que as consequências desse crescimento trazem resultados danosos à população mais pobre. Além disso, o desenvolvimento de uma sociedade urbana exige um planejamento orientado para as necessidades sociais.

Werna et al (2001) asseveram que os programas de habitação pública têm sido um completo fracasso praticamente em todos os aspectos de provisão de habitação, incluindo a inadequação do projeto às condições geográficas e culturais, sua má localização, a construção de baixa qualidade, a incapacidade para o cumprimento de metas e os altos custos. Uma combinação desses fatores tornou esse tipo de habitação inacessível aos grupos de baixa renda, ou capturou-os numa armadilha da habitação inadequada (WERNA et al, 2001)

Em meados do século XX, o surgimento de ações e programas sociais por parte do Estado tornou-se uma necessidade, em que um conjunto de programas de proteção social deveria ser desenvolvido para assegurar aos cidadãos o acesso a melhores condições de vida (ARRETCHE, 1995). Por essa perspectiva, os serviços sociais seriam respostas às necessidades de um cidadão dependente, as modificações e a ampliação desses serviços se dariam pelo aumento das necessidades da sociedade, não apenas físicas, mas também sociais, como saúde, segurança, alimentação, educação e moradia (ARRETCHE, 1995).

Para Medeiros (2001), no Brasil, esse conjunto de ações implantadas pelo Estado em países desenvolvidos nunca foi uma realidade, uma vez que a atuação do Estado brasileiro restringiu-se a ações pontuais, que não atenderam às necessidades gerais da população, mas apenas a situações emergenciais.

Na visão do autor citado, mais importante que a produção de moradias pelo Estado era a difusão da aceitação de que o Estado deveria se responsabilizar por garantir um padrão habitacional mínimo para os trabalhadores urbanos, a custos compatíveis com seus salários. Embora o governo jamais tivesse alcançado

tal objetivo, a partir dos anos 1930 criou-se um consenso nas elites quanto à necessidade da intervenção estatal (BONDUKI, 2009). Assim, afirma o autor:

Segundo uma posição que logo se tornou dominante, a iniciativa privada não tinha condições de atender ao mercado de habitações populares “higiênicas”, pois a população de baixa renda não poderia garantir a rentabilidade exigida pelos investidores privados. Por isso, a intervenção do Estado era indispensável, não só como produtor e financiador, mas também para proteger o inquilino dos locadores “inescrupulosos” e assegurar suas condições mínimas de habitabilidade (BONDUKI, 2011, p. 210).

A produção estatal de moradias no Brasil até 1986 foi resultado, em grande parte, da ação dos agentes públicos orientados por políticas habitacionais que foram desenvolvidas principalmente por três instituições federais: os Institutos de Aposentadoria e Pensões (1937-1964), a Fundação da Casa Popular (1946-1964) e o Banco Nacional de Habitação (1964-1986). O conjunto de ações desses órgãos constituiu o modelo desenvolvimentista de intervenção do Estado na habitação (BONATES, 2006).

No entanto, havia uma característica comum entre essas políticas e programas habitacionais: a difusão de uma política calcada especialmente na propriedade privada, contribuindo em parte no modo predominante de acesso à moradia nos centros urbanos do país. Dessa forma, enquanto o número de casas alugadas decresce ao longo dos anos, o de casas próprias aumenta, o que parece ser resultado do incentivo das políticas habitacionais de valorização da casa própria (BONATES, 2006).

Tratando-se da produção de moradias, a primeira ação efetiva do governo nesse sentido ocorreu na década de 1930 com os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs). Essa política surge num período em que o Estado procurava se passar como benfeitor e aumentar as suas bases de legitimidade (BONATES, 2006).

O primeiro órgão a atuar nas questões habitacionais para a população de baixa renda foi a Fundação da Casa Popular (FCP), criado pela Lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946, no governo do ex-presidente Eurico Gaspar Dutra. Seu objetivo era construir casas para a população de baixa renda, entretanto o projeto não

vingou porque sua aplicação voltou-se aos interesses político-clientelistas e não às necessidades habitacionais (IMPARATO, 2000). Ao longo da trajetória da Fundação da Casa Popular foi percebida a limitação de seu modelo e a pouca amplitude de suas ações frente às carências habitacionais (AZEVEDO; ANDRADE, 1981). No governo Kubitschek não se alterou a estrutura da FCP, entretanto, foi o período de maior prestígio da Fundação, pois foram construídos os conjuntos de Brasília e a maior parte das unidades residenciais de Minas Gerais e do antigo Distrito Federal.

O governo de Jânio Quadros foi marcado por tentativas de transformação dessa instituição sem, no entanto, lograr êxitos (AZEVEDO; ANDRADE, 1981). Segundo os autores citados, os critérios utilizados para o financiamento habitacional, ao invés de incluir, acabava por levar à exclusão de grande número de pessoas, privilegiando apenas aqueles que tinham emprego fixo, o que não era a realidade dos que chegavam à cidade motivados pelo êxodo rural.

Foi no período da Fundação da Casa Popular, que passou a ser difundida a ideologia da casa própria, o que levou os brasileiros a alimentarem o sonho de adquirir a propriedade da casa (BONDUKI, 2011). Um dos motivos que contribuíram para isso foi o fato de que, com a Fundação da Casa Popular, apesar de se utilizar a construção de casas para locação como alternativa de acesso à moradia, de maneira geral, seus programas privilegiavam a casa própria, sobretudo em conjuntos habitacionais (BONDUKI, 2011). Outros fatores que contribuíram para a crescente importância da casa própria na sociedade brasileira foram a promulgação da Lei do Inquilinato de 1942 e a grave crise habitacional que se instaurou no período da Segunda Guerra Mundial e nos anos seguintes. Esses fatos provocaram a diminuição das unidades para locação (BONDUKI, 2011).

Com a redução da política de incentivo à locação de casas e a crescente ideologia da casa própria, na década de 1940, a produção informal (e/ou irregular) de moradias cresceu sendo impulsionada pela autoconstrução da casa própria, um tipo de produção que viria a contribuir para o processo de periferização das cidades. Nesse período, inicia-se com clareza a grande inversão que marca até hoje a mentalidade do trabalhador urbano brasileiro em que o importante é ter

uma casa própria, pois ela garante a fixação na cidade. Conseguir um emprego é difícil, instável e precário. A casa, porém, é a proteção para os momentos de desemprego, é a certeza de ter um teto enquanto se busca um novo trabalho (BONDUKI, 2011).

Outro órgão responsável pela questão habitacional também em âmbito nacional foi o Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964 pela Lei nº 4.380, durante o regime militar (IMPARATO, 2000). Na visão de Maricato (2000), a mudança no perfil que ocorreu na produção das grandes cidades foi resultado da criação do BNH o que repercutiu também no mercado fundiário e na cadeia produtiva. Assim, afirma a autora:

Foi com o Banco Nacional de Habitação (BNH) integrado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criado pelo regime militar a partir de 1964, que as cidades brasileiras passaram a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção. A drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, em escala nunca vista no país, ocasionou a mudança no perfil das grandes cidades, com a verticalização promovida pelos edifícios de apartamentos. [...] Além da imagem das cidades, mudaram também o mercado fundiário e vários aspectos da cadeia produtiva [...] (MARICATO, 2000, p.20).

De acordo com Bonduki (2008), a criação do BNH foi uma resposta do governo militar à forte crise de moradia em um país que se urbanizava rapidamente, criando uma política permanente de financiamento que pudesse estruturar o setor de construção civil habitacional em moldes capitalistas.

Fazendo uma crítica ao BNH, Bonduki (2008) afirma que o sistema de habitação não dava conta de construir a quantidade demandada de casas. Entretanto, seu erro foi deslocar todo o recurso para a produção da casa própria pelo sistema formal de construção civil, sem que houvesse apoio do ponto de vista técnico, financeiro, urbano e administrativo para a produção de moradia ou a urbanização por meio de processos alternativos que incorporassem o esforço próprio e a capacidade organizativa da comunidade. Desse modo, o resultado foi a urbanização informal:

Em conseqüência, ocorreu um intenso processo de urbanização informal e selvagem, onde a grande maioria da população, sem qualquer apoio governamental, não teve alternativa senão auto-empresender, em etapas, a casa própria em assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares, vilas, favelas, alagados etc., em geral distantes das áreas urbanizadas e mal servidos de infra-estrutura e equipamentos sociais (BONDUKI, 2008, 74)

Em 1980, o sistema econômico entra em crise gerando recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais, repercutindo diretamente no Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que teve sua capacidade de investimento reduzida devido à retração dos saldos no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e da poupança e ao aumento acentuado de inadimplência, gerados pelo aumento das prestações e falta de capacidade de pagamento dos mutuários (BONDUKI, 2008).

Percebe-se nesse processo que o Sistema Financeiro de Habitação, por meio do BNH, não conseguiu promover a habitação necessária para a população mais pobre sendo por isso questionável se realmente era essa a intenção dessas instituições, uma vez que a maior parte do financiamento de moradias priorizou as camadas de renda média e alta da população, levando-se em conta o interesse das empresas do ramo da construção civil.

Segundo Santos (1999), nos Governos Sarney (1985-1990) e Collor (1990-1992), pouco foi feito em relação à política habitacional e os problemas surgidos no período militar se agravaram de forma que inviabilizava qualquer tentativa de retomada da política habitacional nos moldes anteriores. Como comenta o autor citado, o Governo Collor foi marcado pelo agravamento da crise das políticas públicas na área de habitação e por mudanças superficiais no SFH, como a facilidade para adquirir um imóvel e as mudanças na forma de correções das prestações, além de programas na área de habitação popular marcados pela utilização dos recursos públicos de forma indevida.

Nesse período houve a desvinculação dos programas habitacionais de saneamento e de desenvolvimento urbano, os quais administrados juntos produziam resultados sociais mais eficientes. Por outro lado, no Governo Itamar Franco (1992-1994), passou-se a exigir que houvesse participação comunitária

dos governos locais em conselhos, o que repercutiu no aumento do controle social e da transparência da gestão dos programas, passando a ser pontos importantes na condução das políticas públicas de habitação. Além disso, na gestão de Itamar Franco, as obras com recursos do FGTS inacabadas da gestão anterior foram terminadas e fizeram-se modificações no SFH (SANTOS, 1999).

No âmbito da questão habitacional, o Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) teve como uma de suas características a redução do espaço de intervenção dos agentes do setor público na execução de políticas de habitação, principalmente na urbanização de áreas precárias. Neste período, segundo Santos (1999), as restrições à concessão de crédito e as dívidas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal eliminaram a possibilidade de acesso a financiamentos nas áreas de saneamento e habitação com recursos do FGTS. Desse modo, o ajuste fiscal consolidou-se como o principal obstáculo à realização de investimentos para urbanizar e produzir moradias para a classe de renda mais baixa (BONDUKI, 2008).

No Governo Lula (2002-2010), houve novamente uma abertura para a participação popular, sendo criado o Ministério das Cidades que passou a ser o órgão mais importante após a extinção do BNH voltado para resolver o problema da moradia. Esse órgão englobou, como propunha o Projeto Moradia⁶, as áreas de habitação, saneamento, transporte urbano e planejamento territorial tendo como função coordenar, gerir e formular a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo de forma integrada as políticas ligadas à cidade (BONDUKI, 2008). Um dos avanços na implantação do Projeto Moradia foi a construção de instâncias de participação e controle social da política urbana, por meio do Conselho Nacional das Cidades. Pelas Conferências da Cidade, as políticas para

⁶Lançado em 2000, o projeto apresentava propostas em três dimensões – gestão e controle social, projeto financeiro e urbano-fundiário – e o enfrentamento da questão não apenas no âmbito do governo federal, mas considerando o conjunto dos agentes que têm alguma responsabilidade no problema da habitação, em plano público e privado. O projeto propôs a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da Federação, que atuariam de forma estruturada sob a coordenação de um novo ministério (Cidades). O controle social seria exercido pelo Conselho Nacional das Cidades e órgãos semelhantes nos estados e municípios, aos quais caberia gerir fundos de habitação, que deviam concentrar recursos orçamentários para subsidiar a baixa renda (BONDUKI, 2009).

as cidades passaram a não se limitar apenas as ações do governo federal, envolvendo instituições públicas e privadas relacionadas à questão urbana.

Ainda no Governo Lula, foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Sistema Nacional de Habitação com dois subsistemas: o de habitação de mercado e o de interesse social. Além disso, criou-se o programa Crédito Solidário com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social. Esse programa deveria atender às associações e aos movimentos populares, produzindo habitações por mutirões e autogestão em melhores condições de financiamento e, por fim, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Apresentado em março de 2009, o PMCMV é um conjunto de soluções para os principais problemas apontados pelos estudos da Política Nacional de Habitação e da Fundação João Pinheiro. Ele busca atingir principalmente os aspectos econômicos dos financiamentos habitacionais por meio da concessão de subsídios dados às famílias das classes sociais mais pobres, permitindo reduzir o grande déficit habitacional existente na faixa de renda mensal que vai até seis salários mínimos.

O PMCMV compreende dois programas nacionais: a) o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); b) o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Além do caráter social, o PMCMV também tem um caráter econômico ligado ao crescimento do país, uma vez que foi lançado em 2009, logo após a eclosão da crise financeira mundial. Pelo volume de recursos disponibilizados, podemos afirmar que se trata também de uma política anticíclica para estimular o setor da construção civil, tradicionalmente um setor que emprega grande quantidade de mão de obra de baixa qualificação e que tem uma grande participação no Produto Interno Bruto (PIB) do país (D'AMICO, 2011).

As avaliações do Programa Minha Casa, Minha Vida mostram que esse programa tem tido resultados significativos, entretanto, assim como os outros anteriormente criados pelo governo, ele não tem sido capaz de resolver o problema do déficit habitacional. Assim, a ineficácia das políticas habitacionais direcionadas à população de baixa renda contribuiu para o aumento da ilegalidade urbana, das ocupações de áreas de risco e inadequadas para urbanização, da informalidade urbana, etc.

3. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL

3.1. AUTONOMIA MUNICIPAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Após o período de autoritarismo representado pelos governos militares (1964-1985), a ideia de democratização apresentava dois componentes básicos: a descentralização político-administrativa e a proposta da participação popular nas decisões do governo. Pela descentralização buscava-se uma maior participação dos municípios nas políticas públicas, visto que estes eram as esferas de governo mais próximas da população e que mais conhecimento tinham das suas necessidades (SOMARRIBA, 2000).

Para que houvesse maior participação dos municípios nas políticas públicas foi imprescindível a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ela fortaleceu e redefiniu as competências dos estados e municípios, os quais passaram a ter a mais ampla autonomia política da história republicana, pois apesar de serem mencionados como organização política autônoma em quase todas as constituições republicanas, foi somente em 1988 que os municípios conquistaram autonomia plena, ao obter o status de ente federativo. Além disso, outro fator que ampliou a autonomia política dos municípios foi o novo arranjo tributário e fiscal, visto que com a promulgação da Constituição de 1988 consolidaram-se as competências tributárias desses entes e a oferta de recursos fiscais (TOMIO, 2002).

De acordo com Arretche (1996), com a descentralização e o aumento da participação dos governos estaduais e municipais no sistema partilhado de recursos nos âmbitos federal e estadual, ampliou-se a participação nas ofertas públicas de programas de habitação e saneamento. Nas palavras da autora:

Paralelamente, governos estaduais e municipais vêm, na prática, assumindo um papel crescente na oferta pública de programas de habitação e saneamento básico: seja no financiamento dessas políticas com recursos próprios, seja captando diretamente no exterior; quer desenhando e implementando programas habitacionais próprios, quer assumindo o controle na fixação de tarifas de saneamento ou até mesmo privatizando serviços etc. Ora, esse movimento, mais do que um programa de descentralização comandado pelo governo federal, revela um

processo crescente de autonomização dos níveis subnacionais de governo na oferta de serviços de habitação e saneamento básico, processo este que é largamente substitutivo à ausência do governo federal (ARRETCHE, 1996, p.15).

Com a descentralização, os municípios ganharam mais autonomia e nesse contexto foi importantíssimo o papel exercido pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) quando do processo Constituinte, que resultou na elaboração de uma emenda popular de reforma urbana que trazia para debate a Política Urbana Brasileira.

O FNRU propôs uma série de instrumentos urbanísticos e jurídicos com o objetivo de propiciar ao Poder Público Municipal maior poder de intervenção no solo urbano para corrigir as distorções do processo de urbanização. A intenção era garantir o cumprimento da função social da propriedade, bem como a distribuição de forma mais equânime do ônus e dos benefícios da urbanização (ALFONSIN, 2006).

Entre os instrumentos propostos pelo FNRU, destaca-se a regularização fundiária. Tendo em vista o alto grau de irregularidade ou ilegalidade urbana nas cidades brasileiras, a Constituição Federal de 1988 incluiu um capítulo específico sobre Política Urbana, incorporando em seu texto os artigos 182 e 183. Este último tem a seguinte redação:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

A inclusão dos artigos 182 e 183, compondo o capítulo da Política Urbana, foi uma vitória da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade, à habitação, ao acesso a melhores serviços públicos e, por decorrência, a oportunidades de vida urbana digna para todos.

Assim, pressionados pela crescente irregularidade e lastreados no Art. 183 da Constituição Federal, foram organizados por muitos municípios brasileiros programas de regularização fundiária na década de 1990. Entretanto, esses programas tiveram muitos problemas para garantir a segurança da posse dos moradores dos assentamentos informais, como a ausência de uma lei federal de desenvolvimento urbano. Nesse contexto, foi aprovado, em 2001, o Estatuto da Cidade, lei federal que regulamenta o capítulo da Política Urbana na Constituição Federal (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001).

3.2. POSSE, PROPRIEDADE E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Posse pode ser entendida como uma situação de fato em que uma pessoa independente de ser ou não ser proprietária exerce poderes ostensivos sobre uma coisa, conservando-a e defendendo-a (GONÇALVES, 2013). O Código Civil Brasileiro, Lei nº 10.406 de janeiro de 2002, em seu artigo 1.196, afirma que “possuidor é todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”. O mesmo Código ainda apresenta em seu artigo 1.198 uma diferença entre posse e detenção, ao afirmar que “detentor é aquele que se achando em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens e instruções suas”.

Há dois grupos de teorias que tentam explicar a origem da posse. A primeira é a teoria de Niebuhr, que afirma que a posse surgiu com a distribuição, a título precário, de terras conquistadas pelos romanos, que eram transformadas em lotes com parte dos lotes doados a estes e a outra parte destinada à construção de novas cidades. Como os beneficiários não eram proprietários dessas terras não podiam defendê-las, daí surge o interdito possessório, que passa a proteger juridicamente essa situação de fato (DINIZ, 2013).

A segunda teoria, citada por Diniz (2013), é a teoria de Lhering, que afirma ser a posse consequência de medidas arbitrárias tomadas por um pretor que, diante de atritos eclodidos no início de ações reivindicatórias, concedia discricionariamente a qualquer dos litigantes a guarda ou a detenção da coisa

litigiosa. Com o passar do tempo, as medidas discricionárias do pretor foram sendo substituídas por formas mais justas e lógicas de resolver os litígios.

Assim como essas teorias tentam explicar a origem da posse, outras como a teoria objetiva e a subjetiva tentam defini-la. A teoria subjetiva de Savigny define posse como um poder direto ou imediato que tem a pessoa de dispor fisicamente de um bem com a intenção de tê-lo para si e de defendê-lo contra a intervenção ou agressão de quem quer que seja. Logo, para essa teoria, posse é um fato que se converte em direito porque a lei protege. Já a teoria objetiva entende que para haver posse é preciso corpus, mas não o animus e sustenta que o animus está inserido no poder de fato exercido sobre a coisa ou bem. Desse modo, posse é a exteriorização ou visibilidade da propriedade, ou seja, é uma relação exterior intencional existente normalmente entre o proprietário e sua coisa.

Com relação à propriedade, o Código Civil de 2002 apenas enuncia os poderes do proprietário em seu artigo 1.228, afirmando que “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”. Assim, pode-se entender o direito de propriedade a partir de seus elementos essenciais como um poder jurídico atribuído a uma pessoa de usar, gozar e dispor de um bem corpóreo ou incorpóreo em sua plenitude e dentro dos limites estabelecidos na lei, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha (GONÇALVES, 2013).

O direito de usar – jus utendi – compreende o de exigir da coisa todos os serviços que ela pode prestar, sem lhe alterar a substância, o direito de gozar – jus fruendi – consiste em fazer frutificar a coisa a auferir-lhe os produtos, e o direito de dispor – jus abutendi – consiste no poder de consumir a coisa, de aliená-la, de gravá-la de ônus e de submetê-la ao serviço de outrem (MARTINS, 2013). Desse modo, pode-se entender o conceito de propriedade como um conceito dinâmico, sendo que a garantia constitucional de propriedade está submetida a um intenso processo de relativização devendo ser interpretada de acordo com parâmetros fixados pela legislação ordinária (GONÇALVES, 2013).

A propriedade foi tratada no Constitucionalismo Brasileiro de tal forma que é possível identificar três momentos distintos, cada um dos quais marcados por influência de valores políticos, jurídicos e ideológicos diversos na

formalização das instituições em geral e da propriedade em particular, embora seja inegável a existência de uma incorporação cumulativa dessas influências. A primeira fase está ligada aos padrões constitucionais ingleses e franceses do século XIX, a segunda, ao modelo norte-americano e a terceira, ao constitucionalismo de origem alemã vigente no século XX (BONAVIDES, 1993).

Na Constituição Federal de 1824, a concepção clássica da propriedade contida no texto da Carta Imperial estava ligada à noção de um direito abstrato de caráter perpétuo, usufruído independentemente do exercício desse direito, sem possibilidade de perda pelo não-uso. A temática incluída no Título 8º das disposições gerais, e das garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, em linha evidentemente liberal, dispunha no Art. 179, § XXII:

É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos, em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização.

Da mesma forma que a Constituição de 1824 garantia o direito de propriedade, a Constituição Republicana de 1891, em sua Seção II, que trata da Declaração de Direitos, no artigo 72 também garantia, em termos similares, o direito de propriedade marcado pelo individualismo: “a Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade”. Assim, segundo Mattos (2000), a Constituição Federal de 1824 e depois a de 1891 garantiram o direito de propriedade em toda a sua plenitude. O exercício pleno e ilimitado da propriedade privada prevalecia como reflexo do pensamento liberal do período.

Por outro lado, a Constituição de 1934 trouxe importante inovação, ao afirmar, mesmo que de modo indireto, a função social da propriedade. Seu artigo 113, §17 dispunha:

É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa

indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

A legislação complementar, que daria efetividade à vedação do exercício da propriedade contra o interesse social ou coletivo, jamais foi editada. Inegável, porém, a influência das constituições mexicana (1917) e alemã (1919) na Constituição Brasileira, ao inserir a subordinação do interesse individual ao coletivo e social (MOTTA, 1997).

A Constituição de 1937, durante o Estado Novo, marcou um retrocesso em relação ao texto anterior. No artigo 122, apenas assegurou o direito à propriedade e fez vaga referência aos seus conteúdos e limites afirmando que estes seriam definidos em leis que regulariam o seu exercício.

Apesar da diversidade de correntes de pensamento representadas na Constituinte de 1946, predominavam as ideias conservadoras às progressistas ou socialistas (MOTTA, 1997). A composição social e profissional de seus membros era formada maciçamente por titulares de propriedades. Mais de 90% dos constituintes eram pessoalmente proprietários, ou vinculados por seus parentes próximos, pais e sogros, à propriedade, sobretudo, imobiliária. Assim, podia-se compreender que desse corpo coletivo jamais poderia surgir um texto oposto à propriedade (BALEEIRO, 1997).

As Constituições de 1967 e 1969, não obstante o ambiente político centralizador em que foram geradas, afirmaram, explicitamente, como finalidade da ordem social realizar o princípio da função social da propriedade (art. 157, III), regulando inclusive a desapropriação da propriedade territorial rural. A propriedade teve, mais uma vez, posição de destaque, elencada no artigo 153 como direito inviolável da pessoa humana, ao lado dos direitos à vida, à liberdade e à segurança. Pela primeira vez, efetivamente a propriedade foi tratada tanto no capítulo de direitos e garantias individuais quanto no título da ordem econômica e social, o que representa uma mudança profunda no conceito do instituto (LOUREIRO, 2003).

Na Constituição de 1988, foi novamente afirmado o direito à propriedade privada e à sua função social, agora arrolados, de modo significativo, entre os direitos fundamentais:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; [...]

Assim, a Constituição atual, numa simbiose de Cartas puramente liberais e de índole social, inseriu a propriedade não só como uma liberdade fundamental, como também ligada ao interesse social e ao valores da ordem econômica. Afastou-se de outros modelos, como as Constituições italiana e portuguesa, que se limitaram a tratar do tema nos capítulos das relações econômicas (LOUREIRO, 2003).

Desse modo, a função social da propriedade tem estado presente em vários textos constitucionais. Entretanto, foi com a Constituição de 1988 que o legislador regulou esse princípio como não havia feito antes, prevendo condições para o seu atendimento e estabelecendo as sanções em caso de descumprimento dessas normas (MATOS, 2000).

Segundo a norma constitucional, a propriedade deve ter uma função social, o que equivale a dizer que ela deve cumprir uma finalidade social, isto é, ser utilizada tendo em vista os interesses da sociedade. Pressupõe que a propriedade é garantida ao seu detentor (STEFANIAK, 2003). No entanto, o princípio da função social impõe que o detentor do direito tem obrigação com a sociedade de que faz parte, que é usar o objeto de seu direito de maneira que beneficie a si próprio e a sociedade.

O princípio da função social como integrante de conteúdo do direito de propriedade é atualmente reconhecido pela mais abalizada doutrina da academia das ciências jurídicas. A inspiração funcionalista da propriedade não tem orientação anticapitalista, ao contrário, é forma de legitimar na atualidade a

existência do direito de propriedade e de toda a estrutura legislativa que a tutela (STEFANIAK, 2003).

Quando a doutrina funcionalista foi introduzida no ordenamento jurídico, não se procurou reduzir o caráter privado da propriedade ou torná-la socializada. Buscou-se tão somente confirmá-la como direito necessário à estrutura de determinado sistema econômico.

O problema da suposta contradição entre o poder ilimitado do proprietário, de usar e gozar do seu objeto de propriedade e a atribuição de uma obrigação de usá-lo para a sociedade é analisado pelos estudiosos. A adoção do princípio funcionalista somente reduziu o poder de liberdade do proprietário no exercício do direito.

Na verdade, a atribuição de limites e obrigações ao titular de um direito de propriedade faz parte do próprio direito de propriedade, já que a todo direito corresponde uma obrigação. E a atribuição de obrigações ao proprietário é determinada pelas circunstâncias socioeconômicas, pois a propriedade deve contribuir para a geração de riquezas. Do contrário, não faz sentido protegê-la como um bem maior de uma sociedade (STEFANIAK, 2003).

Da mesma forma que a definição de propriedade sofre variações com o passar do tempo, o mesmo acontece com a segurança da posse a qual vai sofrer variações tanto na teoria como na prática. De acordo com a Campanha Global da ONU pela Segurança da Posse, para os pobres nas áreas urbanas, além de garantir proteção jurídica contra despejos e remoções, a segurança da posse também envolve outros objetivos básicos como: contribuir para a formação de comunidades social e economicamente sustentáveis, melhorar o acesso a serviços básicos, assegurar condições sociopolíticas de cidadania urbana, produzir riqueza e, com ela, incentivos para investimentos e acesso a crédito e financiamento, mobilizar comunidades dispersas e empoderar as mulheres (FERNANDES 2007).

3.3. DIREITO DE PROPRIEDADE, DIREITO À PROPRIEDADE E DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Quando se fala de propriedade privada no Brasil é importante fazer uma distinção entre o direito de propriedade e o direito à propriedade. O direito à

propriedade é garantido pela Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XXII e XIII, que afirma que a propriedade atenderá a sua função social. O direito à propriedade é um direito que o ordenamento jurídico garante a todos aqueles que tenham interesse em obter um bem material ou imaterial, para tanto é necessário que os interessados cumpram requisitos e condições jurídicas para isso.

Já o direito de propriedade, diferente do direito à propriedade, define o formato da ascensão que alguém exerce sobre esse bem. Em outras palavras, são os direitos e deveres resultantes do poder de ter. Assim, a propriedade que é concebida no ordenamento jurídico como um direito fundamental tem também que cumprir uma função, o que a transforma em um bem submisso à instrumentalidade na ordem social seja ela pública ou privada. Do direito de propriedade descende o direito de usar, dispor, fruir e reivindicar, os quais também têm que se submeter a um dever, o da utilidade que deve dar resultados sociais e econômicos, promovendo justiça social nos termos definidos juridicamente.

Melo (2010), ao refletir sobre propriedade e sua função social, percebe que a mesma não pode mais ser considerada uma coisa sagrada e intocada, posto que o descumprimento de seu comando normativo pode retirá-la das mãos de seus titulares uma vez que existem instrumentos jurídicos sancionatórios capazes de extingui-los. Desse modo, pode-se concluir que a função social da propriedade urbana está ligada à realização de direitos fundamentais, bem como à moradia, motivo que leva a uma posição jurídica diferenciada quando se trata do direito de propriedade exercido com finalidade desprovida de funcionalidade que possa beneficiar de alguma forma a sociedade.

No centro do debate sobre o acesso à moradia está a propriedade, tendo em vista a falta de acesso da população de baixa ou nenhuma renda ao mercado formal de terras e à propriedade urbana. Tal importância é dada ao direito à moradia e à necessidade que a propriedade cumpra uma função social que o novo Código Civil de 2002 afirma que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados de conformidade com o estabelecido em leis especiais.

A propriedade é vista no ordenamento jurídico brasileiro como um direito subjetivo, entretanto deve cumprir uma função dentro da sociedade. Fazendo-se uma relação entre o direito de propriedade e o direito à moradia, entende-se que o acesso ao direito de morar adequadamente não é necessariamente o direito de propriedade (MELO, 2010). Ambos são direitos fundamentais que se cruzam e os direitos que descendem da propriedade devem se submeter a uma função social sob pena de perda do exercício desse direito.

O direito à propriedade é uma garantia a ser exercida por quem quer que seja e extinto será o direito de propriedade sobre aquele determinado bem, pelo fato de não ter cumprido corretamente os ditames legais que reclamam o exercício do direito de acordo com a função social designada para aquela propriedade (MELO, 2010, p.52).

Ao contrário do direito de propriedade, o direito à moradia não se extingue, não podendo ser retirado do indivíduo mesmo que não esteja sendo exercido de forma que a lei não proteja, como a ocupação irregular de um local. Nessas condições, quando não tem como manter a permanência da pessoa legalmente, regularizando a situação naquela área, cabe ao poder público a identificação e definição de um novo local para que o indivíduo ou o grupo possa exercer o seu direito à moradia de forma adequada. Isso ocorre porque o direito à moradia é um direito que transcende o ser humano, sem o qual não é possível viver dignamente (MELO, 2010).

Contrariamente, o direito de propriedade, direito fundamental reconhecido pela Constituição Federal, permite que a pessoa passe toda uma vida sem ter exercido esse direito sobre um bem imóvel, como o de habitação. Entretanto, isso não significa que essa pessoa não tenha exercido o direito à moradia, ou seja, que não tenha vivido dignamente.

Para morar dignamente é necessária uma composição de elementos nos quais se encontra também a segurança da posse e com ela está também a infraestrutura local, entre outros. Na visão de Melo (2010), o entendimento de que a propriedade é um bem que deve ser mantido a todo custo causa à sociedade um grande ônus, sem falar na desconsideração do que determina o texto constitucional, fragilizando o estado republicano e democrático.

A titulação da propriedade não garante, por si só, o exercício do direito de morar adequadamente se não vier associado a uma série de intervenções públicas que promovam a manutenção de tal direito, deixando-o a salvo do assédio do mercado, das intempéries socioeconômicas que transformam o direito em mercadoria de troca. Ter o domínio e a titulação sobre um bem imóvel é apenas uma das formas de acesso à moradia, pois existem outras formas como: a Concessão de Direito Real de Uso, aluguéis subsidiados e aluguéis sociais (MELO, 2010).

Comumente observa-se a utilização do termo direito à moradia e direito à habitação como sinônimos. Tanto o direito à moradia como o direito à habitação, conforme a finalidade dada pela lei, tem como elemento conceitual a preservação e o exercício do direito de ficar, de viver ou de morar. O direito à moradia, por meio da Emenda nº 2, de 14 de fevereiro de 2000, foi incluído expressamente no rol de direitos constitucionais, sob o Cap. II como Direito Social, passando a ter o seguinte teor:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Grifo do autor).

Como o ser humano precisa morar em determinado local, daí surgiu a própria identidade natural dos termos moradia e habitação no contexto da lei, visto que a finalidade da lei não é, exclusivamente, que alguém habite um local, mas que exerça o gozo do direito a moradia, de forma adequada e decente, como afirma o Código Civil de 2002 em seus artigos:

Art. 1.414. Quando o uso consistir no direito de habitar gratuitamente casa alheia, o titular deste direito não a pode alugar, nem emprestar, mas simplesmente ocupá-la com sua família.

Art. 1.415. Se o direito real de habitação for conferido a mais de uma pessoa, qualquer delas que sozinha habite a casa não terá de pagar aluguel à outra, ou às outras, mas não as pode inibir de exercerem, querendo, o direito, que também lhes compete, de habitá-la.

Art. 1.416. São aplicáveis à habitação, no que não for contrário à sua natureza, as disposições relativas ao usufruto.

O objetivo do legislador ao criar esses artigos não era apenas garantir que alguém habite, gratuitamente, a casa alheia, mas criar uma hipótese legal que permitisse a proteção e a facilitação do direito à moradia. Assim, o objetivo do instituto do direito de habitação presentes nos artigos nº 1.414 a 1.416 do Código Civil de 2002 é não deixar sem amparo a moradia do sujeito de direito, pois embora não mencione expressamente a moradia, o direito civil tutela o direito a ela, não sendo instituto exclusivo do direito constitucional ou dos direitos humanos. O direito de habitação é reconhecido justamente para dar guarida ao direito à moradia, sendo que o direito à habitação deve ser exercido sob a ótica do direito à moradia, protegendo-o como sua finalidade teleológica.

A Figura 3 representa os círculos concêntricos onde há o envolvimento conjunto do direito à moradia e o de habitação. O direito de habitação é o direito exercido sob o prisma do direito à moradia, podendo ser de forma gratuita ou onerosa. As normas ou decisões que busquem retirar ou fazer perecer tal direito sobre determinado bem de um ou mais indivíduos devem atravessar, antes, os princípios e as características concernentes ao direito à moradia, principalmente com o objetivo de sempre preservá-lo como direito de personalidade ou zelar para que não seja violentado.



Figura 3 – Teoria dos Círculos Concêntricos
Fonte: Souza, 2013, p. 308.

Como direito social, o direito à moradia tem sido discutido internacionalmente juntamente com os direitos econômicos e culturais. Com o reconhecimento de tais direitos nas constituições, no final da Primeira Grande Guerra, o Estado passou a ser concebido como um Estado Social de Direito, originando o Welfare State, isto é, um Estado ativamente voltado ao bem-estar de seus cidadãos (RONILK; SAULE JUNIOR, 1997). No Welfare State, os Estados Nacionais têm o papel de colocar em prática uma vasta gama de prestações positivas ou direitos sociais em benefício da coletividade. Para atender às pretensões dos indivíduos ou da coletividade, os Estados Nacionais passam a intervir nas relações econômicas e na realidade social.

Com o objetivo de cumprir as propostas das Nações Unidas de proteger e garantir os direitos humanos, ao longo dos anos foram constituídos diversos organismos e agências especializadas, como o Conselho Econômico e Social, a Comissão de Direitos Humanos, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, (PNUMA).

Especificamente em relação à moradia, foi criada a Agência Habitat ou Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UNHABITAT). A Cúpula das Cidades ou Habitat II é produto desta evolução. A Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, a Habitat II, realizada em Istambul, em 1996, teve como temas globais a adequada habitação para todos e o desenvolvimento de assentamentos humanos em um mundo em urbanização. A Conferência teve como principal objetivo adotar uma agenda denominada Agenda Habitat, que estabeleceu um conjunto de princípios, metas, compromissos e um plano global de ação, visando orientar nas duas primeiras décadas do século XXI os esforços nacionais e internacionais no campo da melhoria dos assentamentos humanos. A Declaração de Istambul, que é um dos componentes da Agenda Habitat, ao tratar do poder local, adota a estratégia e o princípio de parceria e participação para a realização de compromissos assumidos. A Declaração reconhece as autoridades locais como a mais próxima e essencial parceria na

implantação da Agenda Habitat e propõe a descentralização da política urbana para governos locais democráticos e o fortalecimento de suas capacidades financeira e institucional.

A Agenda Habitat, ao tratar da adequada habitação para todos, traz o reconhecimento do direito à moradia como um direito humano de modo que os Estados sejam obrigados a realizar progressivamente esse direito mediante planos e programas habitacionais, bem como estabeleçam sistemas eficazes de proteção ao direito à moradia. Outro ponto presente na Agenda Habitat são as estratégias de intervenção nos assentamentos precários onde vivem os pobres e grupos vulneráveis nas cidades. Durante muitos anos predominou um pensamento em relação às políticas de habitação de que os assentamentos construídos pelos pobres eram provisórios e seriam substituídos por produção em massa de moradia financiada pelo Estado.

Os anos de ação da Agenda Habitat associada a um momento político e econômico de tendência neoliberal foram revelando a incapacidade do Estado em realmente enfrentar a questão na escala requerida, quanto às possibilidades de sucesso das intervenções de upgrading, ou seja, da consolidação e urbanização de assentamentos. A visão de consolidar e urbanizar as áreas urbanas utilizadas pelos grupos vulneráveis para fins de moradia está contemplada na Agenda Habitat no tratamento da adequada habitação para todos, na proteção legal da posse, no igual acesso à terra, bem como na efetiva proteção contra despejos forçados que são contrários à lei, tendo em conta os direitos humanos e observando que os sem-teto não devem ser penalizados por sua condição.

3.4. POLÍTICAS E PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

Na década de 1990 foram organizados por muitos municípios brasileiros programas de regularização fundiária. Entretanto, esses programas tiveram muitos problemas para garantir a segurança da posse aos moradores dos assentamentos informais, como a ausência de uma lei federal de desenvolvimento urbano (ALFONSIN, 2006). Nesse contexto, em 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade, lei federal que regulamentava o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal.

Para Fernandes (2006), a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade de 2001 e a Medida Provisória nº 2.220/2001, que trata sobre a ocupação de terras públicas, vieram reconhecer o direito daqueles que vivem em terras públicas ou privadas e os programas de regularização fundiária materializam esse direito.

Antes da Lei nº 11.977/2009, que trata da Regularização Fundiária e do Programa Minha Casa, Minha Vida, havia previsão normativa para a regularização na Lei nº 6.766/1979. Entretanto, por esta Lei a regularização seria apenas Civil ou Registrária, posto que não fazia nenhuma menção à regularização urbanística. Todavia, é importante reconhecer que foi essa Lei que disciplinou, pela primeira vez no ordenamento brasileiro, a regularização fundiária de loteamentos irregulares (NALINI; LEVY, 2013).

Gonçalves (2009) conceitua regularização fundiária como uma intervenção cujo propósito é regularizar a posse da terra dos habitantes e promover a urbanização sem que haja a remoção das pessoas para outra localidade. ALFONSIN (2007), em estudo que analisa os processos de regularização fundiária no Brasil, identifica três tipos, cada uma dando ênfase a determinado aspecto do processo: regularização fundiária como regularização jurídica dos lotes, regularização fundiária como urbanização do assentamento e regularização fundiária como regularização urbanística.

A regularização fundiária como regularização jurídica dos lotes:

Concepção largamente difundida no Brasil adota uma perspectiva que reduz o alcance das políticas de regularização fundiária a mera regularização jurídica dos lotes em nome dos moradores. Nesse caso, ao intervir em um assentamento, seja qual for a configuração física do mesmo, o objetivo do Poder Público seria tão somente garantir, juridicamente, a continuidade do exercício do direito de moradia à população. Aqui, a preocupação e o foco do trabalho estaria na operação jurídica capaz de transformar a posse dos ocupantes em propriedade ou em direito de uso, através da utilização respectiva dos instrumentos da usucapião urbana ou do contrato de concessão do direito real de uso (ALFONSIN, 2007, p.211).

Na abordagem da regularização fundiária como urbanização do assentamento:

O termo regularização fundiária é flexionado para a regularização física do assentamento. Como se sabe, as favelas são, em sua grande maioria caracterizadas pela ocupação desordenada do solo, carência de infraestrutura e pela presença de habitações precariamente construídas. O foco principal então, desta concepção de regularização, é na ordenação do espaço (ALFONSIN, 2007, p.212).

Já na regularização fundiária como regularização urbanística:

[...] o central é fazer com que uma área ocupada em desconformidade com a legislação urbanística seja novamente recepcionada pela legislação. Procura-se aproximar a cidade legal da cidade real. [...] A preocupação fundamental dos planejadores adeptos desta visão é de que a legislação precisa ser flexível e ter instrumentos que possibilitem uma interação mais harmônica com a cidade (ALFONSIN, 2007, p.213).

Referenciando-se nesses três tipos, Alfonsin (2013) propõe uma noção de regularização que abrange as várias dimensões acerca do tema e que, se aplicada como política pública, contribuirá para minimizar o quadro de desigualdade socioespacial das cidades brasileiras:

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que prioritariamente objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e acessoriamente promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (ALFONSIN, 2007, p.216).

Assim, uma das vantagens em se regularizar está no fato de tal ação atuar sobre a qualidade de vida dos moradores dos assentamentos, sobre a sustentabilidade e sobre o mercado imobiliário. No caso da moradia, quando há investimento na urbanização, o indivíduo passa a ter acesso a uma infraestrutura mínima, como água, luz e esgoto, além da melhoria das edificações precárias (ALFONSIN, 2000). Com tais investimentos, existe a possibilidade de que áreas antes segregadas passem a fazer parte da cidade, ficando mais segura para os próprios moradores e melhorando sua qualidade de vida (ALFONSIN, 2000).

Além do que já foi citado, a autora destaca a questão da segurança no exercício do direito de morar, afirmando que com a regularização, os moradores

não poderão mais sofrer tentativas de despejo pelos proprietários ou pelo poder público, podendo assim desfrutar do direito à moradia, um dos mais elementares direitos do ser humano.

Ainda segundo Alfonsin (2000), experiências de regularização fundiária em diferentes partes do país têm demonstrado que os moradores mudam radicalmente sua relação com a casa e com o território do assentamento após a regularização. Um zelo pelo patrimônio próprio é despertado e resulta em iniciativas de melhoria e ampliação das casas, consertos pendentes são realizados e um sentido de cidadania é experimentado em grande força. Segundo a autora, surge um sentimento de autoestima e de pertencimento a uma comunidade. Além disso, os moradores ingressando formalmente na categoria de cidadãos adquirem o endereço, cuja falta torna quase impossível conseguir emprego/trabalho na economia formal, obter crédito e receber correspondência.

Além da motivação política e humanitária, a defesa dos programas de regularização apoia-se no argumento de que o custo no processo de transferência de títulos de propriedade, (re) parcelamento e provisão de infraestrutura e serviços nos assentamentos existentes sairiam mais barato do que o financiamento de programas públicos de habitação popular, visto que nas áreas a serem regularizadas a habitação já existe (SMOLKA, 2006).

Essa é, ainda, uma forma mais barata, rápida e de melhor qualidade de prover habitação do que as de promoção oficial e seria uma maneira de diminuir a criminalidade, os problemas de saúde pública, o não atendimento aos direitos básicos de cidadania, além de um reconhecimento público do esforço já realizado pelos ocupantes na construção da moradia (SMOLKA, 2006).

Na visão de Nalini e Levy (2013), a regularização fundiária deve sempre buscar a correção da ilegalidade dividindo-se em: a) urbanística (correção da situação física existente, isto é, quanto às vias de circulação, infraestrutura entre outros, exigindo investimento do Poder Público; b) administrativa, regularização da situação do parcelamento perante os órgãos públicos, município, Estado ou Distrito Federal e, eventualmente, União; c) civil, regularização da situação registrária e do direito real de aquisição do domínio dos adquirentes.

O mesmo conceito é apresentado pela Lei nº 11.977/2009, em seu artigo 46, que traz a seguinte definição sobre regularização fundiária:

Um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De acordo com o artigo 47 dessa lei, a regularização pode ser de dois tipos: de interesse social ou de interesse específico. A regularização fundiária de interesse social abrangeria os assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, e a regularização fundiária de interesse específico seria aquela quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII⁷.

Com relação aos instrumentos de regularização fundiária, estes são apresentados no texto Constitucional de 1988 e no Estatuto da Cidade em seu art. 4º de forma mais detalhada. Alguns autores como Alfonsin (2000), Fernandes (2006), Vizzotto e Prestes (2009) e Souza (2010), ao tratarem dos instrumentos, mencionam com mais frequência a Usucapião Especial de Imóvel Urbano, a Concessão de Direito Real de Uso, a Concessão de Uso para Fins de Moradia e as Zonas (ou Áreas) Especiais de Interesse Social (ZEIS ou AEIS).

Da mesma forma e entendendo estes como os mais utilizados, citados pelo Estatuto de Cidade e constantes nos Planos Diretores, neste trabalho dar-se-á mais atenção a esses instrumentos e também à Regularização Fundiária, conforme a Lei nº 11.977, de 2009.

O primeiro instrumento a ser considerado é a Usucapião Especial de Imóvel Urbano, que, de acordo com Gonçalves (2013), é também conhecida como

⁷Inciso VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011); b) de imóveis situados em ZEIS; ou c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

Prescrição Aquisitiva em confronto com a Prescrição Extintiva, sendo o tempo o elemento que institui ou que extingue direitos. A Prescrição Aquisitiva é regulada no direito das coisas e modo originário da aquisição de direitos reais suscetíveis de exercício continuado entre eles a servidão e o usufruto, pela posse prolongada no tempo acompanhada de certos requisitos exigidos por lei.

De acordo com o autor acima citado, o fundamento da Usucapião está assentado no princípio da utilidade social, na conveniência de se dar segurança e estabilidade à propriedade, bem como de se consolidar as aquisições e facilitar a prova do domínio.

Conforme afirma Diniz (2013), pela Usucapião o legislador permite que uma determinada situação de fato, que, sem ser molestada, se alongou por certo intervalo de tempo previsto em lei, se transforme em uma situação jurídica, atribuindo-se assim juridicidade a situações fáticas que amadureceram com o tempo. Ainda segundo a autora, a Usucapião tem por fundamento a consolidação da propriedade, dando juridicidade a uma situação de fato: a posse unida ao tempo, sendo a posse o fato objetivo e o tempo a força que opera a transformação do fato em direito.

Os requisitos para a Usucapião Especial de Imóvel Urbano são trazidos pela Constituição Federal de 1988 em seu art. 183 e no art. 9º da Lei nº 10.257/2001 conhecida como Estatuto da Cidade:

Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

O Estatuto da Cidade, no seu art. 10, ainda possibilita a contratação da Usucapião Coletiva afirmando que esta será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no Cartório de Registro de Imóveis. Segundo Souza (2010), o Estatuto da Cidade ao prever a Usucapião Coletiva avança para além da Constituição, podendo assim agilizar os processos marcados por audiências até então individuais.

Também no art. 10, o Estatuto de Cidade define como requisitos para a Usucapião Coletiva que a área a ser regularizada seja área urbana com mais de 250 m², ocupada por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor e susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

O segundo instrumento para a regularização fundiária é a Concessão de Uso, que pode ser a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM). O direito real de uso é um instrumento que no ordenamento jurídico brasileiro já foi previsto no Código Civil de 1916 e em 1967 foi publicado no Decreto Lei n° 271.

Pela Concessão de Direito Real de Uso, permite-se a destinação de terrenos públicos para o assentamento de população de baixa renda ou para legalizar sua permanência em áreas que já se encontram ocupadas. O art. 183 da Constituição Federal prevê a Concessão de Uso e o Decreto Lei n° 271, de 1967, em seu Art. 7º, afirma que “é instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, [...]”.

A Lei n° 11.481, de 2007, dispõe sobre o assunto em seu Art. 1º:

É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei [...].

O artigo 22 da lei acima citada dispõe sobre a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia que abrange as áreas de propriedade da União, inclusive os terrenos de marinha e acrescidos, e que será conferida aos possuidores ou ocupantes que preencham os requisitos legais estabelecidos na Medida Provisória n° 2.220, de 4 de setembro de 2001.

A Concessão Especial para Fins de Moradia (CUEM) possui os mesmos requisitos da usucapião, com uma exceção, que nesse tipo de caso de concessão para fins de moradia o domínio da titularidade da terra ainda continua sendo do poder público, entretanto, é alterada a sua destinação que passa a ser para moradia. Já a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) é um tipo de Concessão em que será feito um contrato e este será registrado em cartório de imóveis e os direitos podem ser transferidos a terceiros desde que esteja essa cláusula presente no contrato (FUKASSAWA, 2013). Quando se trata de concessão para regularização fundiária de interesse social, segundo o autor, poderá ser dispensada a licitação quando essa regularização for implantada pela administração municipal.

O terceiro instrumento são as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). De acordo com Alfonsin (2000), a criação de ZEIS no contexto do zoneamento geral visa reconhecer como legal a situação do solo em que, por necessidades sociais, parte da população se instala em espaços da cidade que a própria comunidade zoneou para sua moradia, por exemplo, coagida por estado de necessidade, gerando conflito entre a cidade legal e a ilegal. A situação é regularizada como adequada ao local com normas específicas próprias do assentamento. Assim, dá-se aos territórios de moradia de baixa renda um tratamento e um regime urbanístico especial dispensando de observar normas rígidas do Código de Obras ou o zoneamento de uso do Plano Diretor reconhecendo a diferença entre a cidade legal e a ilegal.

Para Vizzoto e Prestes (2009), as ZEIS são áreas da cidade destinadas à habitação popular, em que o instrumento jurídico de Zoneamento combina a destinação moradia com um requisito social, atribuindo função à área assim destinada. Nessas áreas há o reconhecimento da necessidade de tutela estatal e pode haver requisitos urbanísticos diferenciados, visto que podem ser gravadas em áreas públicas ou privadas, pelo poder público ou por particulares.

As ZEIS, de acordo com os autores citados, podem ser de áreas ocupadas ou não ocupadas. As ZEIS de áreas ocupadas são aquelas de favela, loteamento clandestino e irregulares, entre outras, e de áreas não ocupadas são aquelas áreas onde estão os vazios urbanos de terrenos e glebas não utilizados ou subutilizados.

As ZEIS quando inseridas no município têm como destinação a implantação de habitação de interesse social ou moradia para baixa renda. Essas áreas são delimitadas e definidas no Plano Diretor do Município ou em lei municipal específica prevendo, assim, a aplicação de regras específicas naquela localidade.

Sobre a regularização fundiária em áreas públicas, que são as áreas destinadas ao uso comum do povo ou de uso público específico, é necessário a desafetação⁸ dessas áreas pelo município por meio de lei municipal para que então possa ser feita a regularização fundiária (FUKASSAWA, 2013).

A Tabela 2 traz uma síntese da evolução legal da regularização fundiária no Brasil

Tabela 2 – Evolução da Legislação sobre Regularização Fundiária

1960 – 1970	Década em que os efeitos nocivos da urbanização desigual das cidades brasileiras começam a serem sentidos.
1979	Aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo, Lei Federal nº 6.766.
1988	Incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição, criação do conceito de função social da propriedade. Eleva-se o direito à moradia a direito constitucional fundamental. Os artigos 182 e 183 abordam a questão fundiária e se define o Plano Diretor, principal instrumento da política de desenvolvimento urbano.
1999	Lei Federal nº 9.785 – Alteração na Lei de Parcelamento do Solo, dando tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais. Zonas Habitacionais de Interesse Social – ZHIS
2000	Definição da moradia como um direito social pela Emenda Constitucional nº 26.
2001	Aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257) que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e define instrumentos que

⁸ De acordo com Alexandrino e Paulo (2011), a afetação consiste em conferir ao bem público uma finalidade pública, já o seu contrário, a desafetação é retirar do bem público aquela destinação anteriormente conferida pela sua afetação.

	<p>viabilizam os conceitos de “função social da propriedade” e “função social da cidade”. É criado o instrumento da ZEIS- Zonas de Especial Interesse Social na alínea “f”, do inciso V do artigo 4º. - Edição da Medida Provisória nº 2.220, que disciplinou a CUEM- Concessão de Direito Real de Uso para fins de moradia de imóveis públicos ocupados.</p>
2003	<p>Criação do Ministério das Cidades e instituição da Política Nacional de Regularização Fundiária. Programa Papel Passado: que visa à remoção dos obstáculos, a disponibilização de terras públicas federais e a aplicação direta de recursos do Orçamento Geral da União – OGU para a promoção da regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em área urbanas.</p>
2004	<p>Aprovação da Lei Federal nº 10.931, que estabelece a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária.</p>
2006	<p>Resolução CONAMA nº 369. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP e trata da possibilidade de fixação da população nestas áreas nos termos definidos pela regularização fundiária.</p>
2007	<p>Aprovação da Lei Federal nº 11.481, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União (Cap. III: da regularização fundiária em áreas urbanas).</p>
2008	<p>Aprovação da Lei Federal nº 11.888, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social.</p>
2009	<p>Aprovação da Lei Federal nº 11.952, que define mecanismo para a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras da União no âmbito da Amazônia Legal e Aprovação da Lei Federal nº 11.977, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e dedica um capítulo à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos Ela contempla a regularização de áreas de interesse social e de interesse</p>

	específico.
2009	Aprovação da Lei nº 12424/2011 que aperfeiçoa os mecanismos de regularização fundiária da Lei nº 11.977/2009 e disciplina o registro da regularização fundiária de assentamentos urbanos na Lei Federal nº 6.015, de 1973, que trata dos registros públicos.

Fonte: Carrilo Salomón, 2013, p. 25.

3.5 A DESJUDICIALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS JUDICIAIS E A LEI 11.977 DE 2009: NOVAS PERSPECTIVAS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

O termo desjudicialização significa sair do Judiciário, ou seja, retirar de sua apreciação temas que antes eram de sua competência exclusiva para se transferir o processamento para outros atores, desde que sejam juridicamente capazes e que tenham por objeto direitos disponíveis na busca de soluções sem a tramitação habitual dos tribunais, considerada morosa. Tendência recente, a desjudicialização de algumas atividades de responsabilidade do Poder Judiciário previstas em lei passa para o âmbito das serventias extrajudiciais, admitindo que esses órgãos possam realizá-las por meio de procedimentos administrativos.

Esse processo de transferência de serviços para os cartórios extrajudiciais, que antes só poderiam ser feitos pela Justiça, tem por objetivo dar celeridade às ações que não envolvem litígio e contribuir para a redução da crescente pressão sobre os tribunais. Paiva (2012), ao falar da desjudicilização e dos seus benefícios, afirma que:

A adoção do procedimento extrajudicial traria grandes benefícios ao Direito Pátrio como: agilidade, simplicidade, celeridade e segurança jurídica. Mesmo havendo impasse, o procedimento já seria enviado ao Judiciário com provas robustas e em etapa avançada. Ao Juiz do caso, então, seria facultado, antes de proferir decisão, a oitiva das partes e a produção de mais provas, se assim entendesse necessário (PAIVA, 2012, p.15).

O termo desjudicialização nasceu com a Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007, que possibilitou a realização de inventário, partilha, separação consensual e

divórcio consensual por via administrativa. Esse deslocamento de atividades de competência do Poder Judiciário provocou uma revolução nos procedimentos e nas discussões sobre o assunto, visto que atividades que até então só contavam com o método judicial passaram a ser admitidas também na via extrajudicial (OLIVEIRA, 2013).

O processo de desjudicialização iniciou na passagem do século XX para o século XXI. A primeira experiência nasceu com a Lei nº. 9.307/96, que regularizou o instituto da arbitragem, procedimento já previsto como opção no Juizado Especial Cível (Lei nº 9.099/95), caso não obtida a conciliação, embora de pouca utilização no microssistema do Juizados Especiais Cíveis. Paralelamente ao processo de desjudicialização, operado no âmbito do Processo Civil, outros ramos do Direito tiveram o mesmo interesse.

O processo extrajudicial de retificação registral imobiliária foi implantado nos primeiros anos do século XXI por meio da Lei nº. 10.931/2004. Já no ano seguinte, a Lei nº 11.101/2005 reformulou o procedimento falimentar brasileiro dentre outras atribuições introduzindo a possibilidade de recuperação extrajudicial da pessoa jurídica financeiramente descreditada (OLIVEIRA, 2013).

Dentro desse contexto surge a Lei nº 11.977, de 2009, que trata do Programa Minha Casa, Minha Vida e da Regularização Fundiária de Assentamentos Localizados em Áreas Urbanas. O Programa Minha Casa, Minha Vida é uma política habitacional de interesse social e de caráter nacional, que inclui a ampliação do mercado de residências promovendo o acesso à moradia legal, inclusive com a definição de linhas de financiamento e a possibilidade de regularização das áreas ocupadas para fins de moradia, tornando-as adequadas à presença humana e ao desenvolvimento e bem-estar social (MELO, 2010).

Essa lei é de grande importância para o país, uma vez que se garantiu uma série de definições legais sobre regularização fundiária tanto de interesse social como também de interesse específico em assentamentos urbanos irregulares, que estavam sendo discutidas no âmbito do projeto de lei nº 3.057/2000, que trata da responsabilidade territorial⁹ (MELO, 2010).

⁹Esse projeto de lei traz alteração pontual à Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que trata do parcelamento do solo urbano.

O objetivo final da regularização fundiária instituída pela Lei n° 11.977/2009 é a reordenação urbanística do local onde estão assentados os moradores, de maneira a integrar, física e populacionalmente, o conjunto da cidade e seus habitantes, sendo uma forma democrática de evitar o distanciamento social de parcelas da população quase sempre menos favorecidas econômica e socialmente (FUKASSAWA, 2013).

A nova lei compõe-se de três capítulos: o Capítulo I cria um programa de produção e oferta de moradias de interesse social, o Capítulo II trata da utilização de mecanismos eletrônicos no sistema de registro de imóveis e o Capítulo III institui um sistema de regularização fundiária de assentamentos urbanos, dispondo sobre cinco mecanismos urbanístico-ambientais e jurídicos destinados à urbanização de assentamentos irregulares e à legitimação de posse com a subsequente outorga de títulos decorrente de usucapião, mediante procedimento extrajudicial.

Entre as inovações trazidas pela lei destacam-se: 1) redefinição do termo “Regularização fundiária de interesse social”; 2) diferenciação entre a regularização fundiária de interesse social e a regularização fundiária de interesse específico; 3) atribuição expressa de competência aos municípios; 4) obrigatoriedade da elaboração de projeto de regularização fundiária; 5) estabelecimento de regras para a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente - APPs; 6) aceitação de realizar obras de infraestrutura antes que a situação dominial esteja resolvida; 7) criação dos instrumentos de demarcação urbanística e legitimação de posse.

A Lei n° 11.977/2009 define regularização fundiária como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Desse modo, essa regularização aplica-se tanto aos assentamentos irregulares como às ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, predominantemente utilizadas para fins de moradia.

A regularização fundiária de interesse social é aquela em que o foco são os assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: a) em que tenham sido preenchidos os requisitos para Usucapião ou Concessão de Uso Especial para fins de Moradia; b) de imóveis situados em ZEIS; ou c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária. Já a regularização de interesse específico é a regularização fundiária em que não está caracterizado o interesse social. Desse modo, segundo a lei citada, para que seja possível a regularização fundiária de interesse social, na área a regularizar devem predominar ocupações pertencentes a pessoas de baixa renda.

De acordo com a lei, cabe ao poder público promover a regularização fundiária de interesse social ou de interesse específico tendo em vista que a regularização dos assentamentos informais visa atender aos preceitos do direito à moradia, das funções sociais da propriedade e das cidades, incluindo a interface do direito à moradia como o direito ao meio ambiente (MELO 2010).

Para que seja feita a regularização, além das diretrizes da política urbana contidas no Estatuto da Cidade, é necessário que os municípios observem também os princípios trazido na Lei nº 11.977/2009 como também procure fazer sua própria legislação sobre o procedimento de regularização fundiária e observando as suas próprias disposições.

Os princípios trazidos pela Lei são: I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos e; V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

Caso o município não tenha uma regulamentação municipal para fazer a regularização fundiária, isso não o impede de fazê-la (art. 49, parágrafo único),

devendo-se utilizar os dispositivos da legislação existente. Como legitimados a fazer a regularização além do município estão: os Estados e o Distrito Federal, os beneficiários, individual ou coletivamente, Cooperativas Habitacionais, Associações de Moradores, Fundações, Organizações Sociais e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), e outras associações civis com finalidade ligada a desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

O processo de regularização fundiária tem início com a emissão do Auto de Demarcação Urbanística pelo órgão do Poder Público interessado em realizar a regularização fundiária (União, Estado ou Município). Essa demarcação não tem a capacidade de proporcionar a transferência de propriedade imobiliária. Como ato administrativo (*sui generis* na atualidade) apenas sinaliza a possibilidade de aquisição da propriedade imobiliária pela usucapião. Não constitui título, não adquirindo o Poder Público qualquer direito real em razão da pura e simples demarcação. Destina-se, esse ato, apenas ao reconhecimento do fato da posse. Também não tem natureza de ato expropriatório (desapropriação), tem capacidade, apenas, para fundar a matrícula da área demarcada, quando esta não possui matrícula ou transcrição anterior, dispensando ação discriminatória (PAIVA, 2012). Na Tabela 3 é possível verificar as áreas públicas e privadas passíveis de demarcação e os Entes Federativos autorizados a fazê-la.

Tabela 3 – Áreas passíveis de demarcação urbanística e os Entes Federativos autorizados a demarcar

	Município pode demarcar	Estado pode demarcar	União pode demarcar
Áreas particulares	sim	sim	sim
Áreas públicas municipais	sim	sim com concordância do ente municipal	sim com concordância do ente municipal
Áreas públicas estaduais	sim com concordância do ente estadual	sim	sim com concordância do ente estadual
Áreas públicas federais	não	não	sim

Fonte – Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/>. Acesso em: mar. 2015.

Uma vez averbado o Auto de Demarcação Urbanística, a matrícula fica bloqueada para outros atos que não aqueles subsequentes ao desenvolvimento do processo de regularização fundiária de interesse social. Após a averbação do Auto de Demarcação Urbanística (art. 167, II, n° 26, da Lei de Registros Públicos), o Poder Público deverá executar o projeto de regularização (art. 51 desta Lei) e submeter o parcelamento dele decorrente a registro. Esse projeto depende de prévia análise e aprovação pelo município. Essa aprovação municipal corresponde ao licenciamento ambiental e urbanístico do projeto, desde que o município tenha Conselho de Meio Ambiente e órgão ambiental capacitado. Após o registro do parcelamento, o poder público concederá Título de Legitimação de Posse aos ocupantes cadastrados (PAIVA, 2012).

A legitimação de posse foi o primeiro mecanismo jurídico de titulação e regularização fundiária com o objetivo de dar segurança à posse. A Lei n° 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, em seu art. 5° assegurava a legitimação de posse sem oposição aos posseiros que estivessem cumprindo a função social da moradia e produtividade (MILAGRES, 2011).

De acordo com o art. 59, da Lei n° 11.977/2009, a legitimação de posse será concedida aos moradores cadastrados pelo Poder Público, desde que: I – não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural; II – não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente; e III – os lotes ou fração ideal não sejam superiores a 250 m².

A legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia. De acordo com o art. 60 da Lei n° 11.977/2009, sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do Título de Legitimação de Posse, após cinco anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.

O instituto contemplado no art. 60 significa a introdução da Usucapião Extrajudicial no país, a qual se processa perante o Oficial do Registro de Imóveis, independentemente de qualquer decisão ou homologação judicial (PAIVA, 2012). Caracteriza-se por dois aspectos peculiares: 1°) Resulta de prévio processo de

regularização fundiária de interesse social e 2º) Contempla somente a usucapião especial urbana (ou constitucional).

À primeira vista pode parecer que esse procedimento previsto na Lei nº 11.977/2009 viole a garantia constitucional do direito de propriedade e o princípio do não desapossamento de bens sem o devido processo legal (Constituição, art. 5º, XXII e IIV). No entanto, isso não ocorre porque no tradicional procedimento de usucapião via judiciário, a perda da propriedade pelo seu titular e sua subsequente aquisição pelo usucapiente não é a sentença que cria um direito de propriedade e a outorga ao usucapiente. A aquisição por usucapião nasce pelo uso prolongado e a sentença serve apenas para reconhecer essa situação e declarar a aquisição, até porque, ao ser proposta a ação, o domínio já integrava o patrimônio do usucapiente desde a data em que teve início a posse ad usucapionem, independente, portanto, da sentença.

Na Lei nº 11.977/2009, o procedimento extrajudicial não retira do Judiciário a apreciação de qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito do titular da propriedade, não sendo, portanto, uma violação dos princípios constitucionais da ampla defesa e do devido processo legal. Da mesma forma, o procedimento de Legitimação de Posse regulado pela Lei nº 11.977/2009, não só constitui meio adequado à aquisição da propriedade pelo exercício da posse prolongada, mansa e pacífica como também não viola os princípios constitucionais do devido processo legal e do contraditório. Ao contrário, o processo de Legitimação de Posse assegura oportunidade de defesa ao titular da propriedade, mediante notificação pessoal que lhe abre prazo para defesa e, além disso, não interpõe qualquer obstáculo ao seu acesso ao Judiciário, quando se verifique lesão ou ameaça de lesão ao seu direito (CHALHUB, 2014).

A Figura 4 representa todas as etapas da regularização fundiária de interesse social descritas anteriormente.

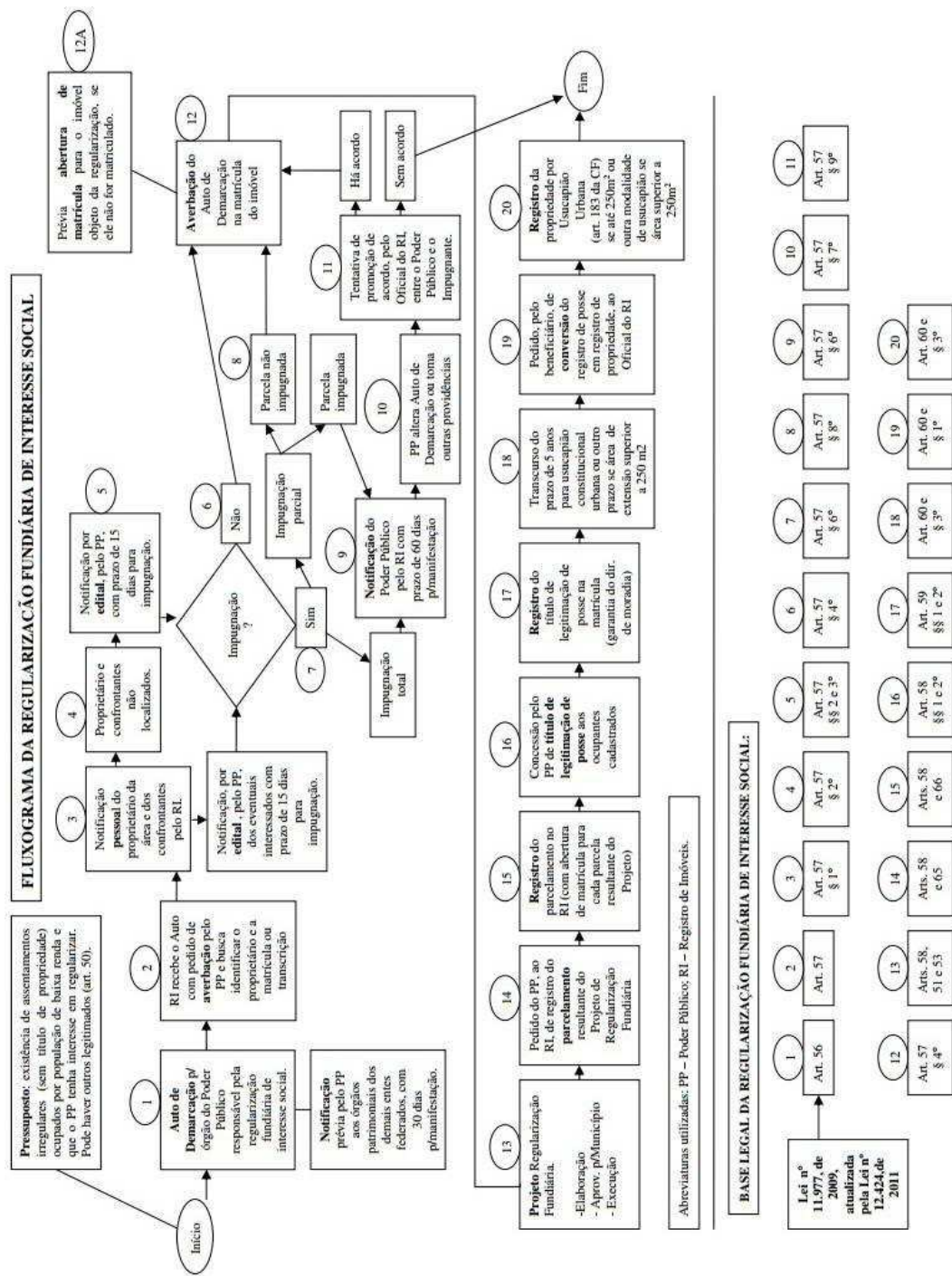


Figura 4 – Fluxograma de Regularização Fundiária de Interesse Social
 Fonte: Revista do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. Disponível em: www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/Cadernos_IRIB/5Regularizacao_Fundiaria_de_Interesse_Social. Acesso em: dez. 2014.

Desse modo, percebe-se que a Lei nº 11.977/2009 trata não apenas de definir ações administrativas para habitação, mas também reconhece na regularização a sua importância dentro desse processo como um conjunto de ações articuladas, objetivando à concretização do acesso à moradia adequada em áreas irregulares.

Na atualidade, tem-se discutido muito sobre a regularização fundiária em áreas públicas por meio da Usucapião. Percebe-se que existem posições a favor e contra essa prática. Por exemplo, o artigo 183, § 3º e artigo 191, parágrafo único da Constituição Federal afirmam que os imóveis públicos não podem ser adquiridos por usucapião.

Art. 183 - Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 3º.: Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Art. 191 - Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.
Parágrafo único – Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Essa proibição expressa na Constituição Federal consta também no Código Civil, no art. 102: “Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião”.

Não há dúvidas que, pela norma, onde o Poder Público exerce seu poder e domínio não existe possibilidade de Usucapião, da mesma forma percebe-se o mesmo entendimento nas jurisprudências, como pode ser visto na decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

Trata-se de recurso extraordinário do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais - DER/MG, interposto com fundamento na alínea "a" do permissivo constitucional, mediante alegação de ofensa ao artigo 183, § 3º, da Constituição da República e apresentando preliminar de repercussão geral, contra acórdão deste Tribunal, proferido na

ação reivindicatória que propôs em desfavor dos recorridos, alegando ser proprietário de bem imóvel que serviu de acampamento para os servidores da autarquia à época da construção das rodovias estaduais.

Aduz, em síntese, que as faixas de domínio são bens públicos e esses não podem ser usucapidos. Recurso tempestivo, legalmente dispensado de preparo.

O recurso é inviável.

Compulsando os autos, verifica-se que a Turma Julgadora dirimiu a controvérsia posta em juízo ao entendimento de que:

"Na espécie, os réus demonstraram a aquisição da posse do imóvel há mais de trinta anos, sem qualquer oposição do DER. Destarte, demonstrado está que os réus, ora apelados, não detinham apenas a mera detenção do bem, mas verdadeiramente sua posse, como se donos fossem.

[...] Constata-se ter sido preenchido não só o requisito temporal exigido no Código Civil, como também a qualidade dos apelados de legítimos possuidores a título próprio, da fração do imóvel objeto da presente demanda, sendo mister o reconhecimento de seu direito à aquisição da sua propriedade pela usucapião, ao contrário do que defende o apelante.

Ademais, cumpre ressaltar que malgrado os bens públicos não sejam passíveis de aquisição por usucapião (art. 183, §3º, da CF; art. 102, do Código Civil) o imóvel usucapiendo não está incluído em área de domínio público, tanto que, conforme corretamente decidiu o d. magistrado "a quo".

(Apelação Cível 1.0499.07.004302-5/001, Relator (a): Des.(a) Bitencourt Marcondes, 16ª CÂMARA CÍVEL)

Como há essa proibição expressa em lei da usucapião de bens públicos, a solução encontrada para sanar o problema da irregularidade fundiária em áreas públicas é a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, a qual foi citada anteriormente. Essa Concessão foi promulgada em 2001, na Medida Provisória nº 2.220, e o objetivo é garantir a segurança da posse e o direito à moradia das populações que ocupam áreas públicas, na medida em que a usucapião atinge somente bens privados.

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

§ 1º - A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º - Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 6º - O **título de concessão de uso especial para fins de moradia** será obtido pela **via administrativa** perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial. (Grifos do autor).

Como explicita o art. 6º da Medida Provisória nº 2.220/2001, o título de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia será concedido pela via administrativa perante o órgão competente da administração pública.

Uma diferença entre a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e a usucapião é que na usucapião o morador receberá o Título de Propriedade e esse poderá ser utilizado, por exemplo, para financiamento ou empréstimo. Já no caso da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, os imóveis continuarão pertencendo ao município, recebendo o morador um Título de Concessão de Uso Especial, que será registrado em cartório, mas que não servirá como garantia para empréstimos ou financiamentos.

Além da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, a doação de imóveis públicos, disciplinada pela Lei nº 8.666, de 1993, é outra forma para se resolver o problema da irregularidade fundiária de imóveis públicos. Essa lei institui normas para licitações e contratos da administração pública e, em seu art. 17, trata especificamente da alienação de bens públicos subordinados à existência de interesse público.

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

[...] f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; [...].

[...] h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; [...].

Diante do exposto, percebe-se que há diferenças entre as normas jurídicas para áreas públicas e privadas no que concerne à regularização fundiária. Quando a área a ser regularizada é privada, utiliza-se a usucapião e quando a área a ser regularizada é pública, o procedimento seria a doação ou a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.

Nos casos de imóveis públicos, a emissão do Título de Legitimação de Posse seria um procedimento desnecessário, visto que esse título é o reconhecimento público de que o morador está na posse do imóvel. O município não tem necessidade de reconhecer a posse de uma área que pertence a ele mesmo e esse é o entendimento do Manual de Regularização Fundiária do Ministério das Cidades, de 2013, que dispõe sobre o assunto da seguinte forma:

Um dos objetivos da legitimação é dar fé pública às posses identificadas e qualificadas, por meio da expedição de um título pelo poder público, em nome do morador, e de seu registro no cartório de registro de imóveis. Quando feita em áreas privadas, a legitimação de posse possibilita a aquisição de propriedade por meio da “usucapião administrativa”. No caso de áreas públicas, o título de legitimação de posse nunca será convertido em propriedade, uma vez que a usucapião dessas áreas é vedada pela Constituição Federal, mas poderá ser convertido em concessão de uso especial para fins de moradia, desde que atendidos os requisitos estabelecidos pela Medida Provisória nº 2.220/2001.

Quanto à utilização da Legitimação de Posse em áreas de domínio público, afirma o Manual de Regularização Fundiária do Ministério das Cidades de 2010:

Quando feita em áreas privadas, a legitimação de posse possibilita a aquisição de propriedade por meio da usucapião administrativa. Em relação a áreas públicas, pode facilitar a instrução de pedidos de concessão de uso para fins de moradia ou de outros instrumentos definidos pelo titular de domínio da área. Como o título de legitimação de posse não reconhece um direito real, sua utilização em áreas públicas é interessante apenas nos casos em que o ente promotor da ação não é o proprietário do imóvel. **Quando o procedimento é feito pelo próprio ente detentor do domínio, a legitimação é um passo desnecessário, já que é possível fazer de imediato a transferência de direito real em nome do possuidor, por meio de instrumentos como a CUEM, a CDRU, a doação, entre outros.** (Grifos do autor).

Tendo em vista a complexidade desta temática e visando contribuir para seu esclarecimento e aumentar as possibilidades de sua utilização, alguns autores têm discutido sobre a possibilidade da usucapião em imóveis de domínio público, baseando-se na função social da propriedade, conforme dispõe a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, que em seu art. 39, afirma:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade definidas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Segundo Alexandrino e Paulo (2011), os bens públicos são tradicionalmente classificados em três categorias: quanto à titularidade, quanto à destinação e quanto à disponibilidade. Com relação à titularidade podem ser federais, estaduais, distritais e municipais. Quanto à destinação os bens públicos podem ser: a) De uso comum do povo, que são aqueles que podem ser usados por todos sem a anuência do poder público; b) Bens de uso especial, que são os bens das pessoas jurídicas de direito público utilizados para a prestação de serviços públicos e c) Bens dominicais, que são aqueles que não têm uma destinação pública definida, ou seja, são os que não se enquadram como bens de uso comum do povo ou de uso especial.

Na visão de Farias e Rosenvald (2009), os bens dominicais, por não terem uma destinação específica, poderiam ser alienáveis, sendo assim, receberiam o

mesmo tratamento dos bens privados como, por exemplo, ação de usucapião.

Assim afirmam os autores:

Em princípio, a propriedade privada não é função social; cuida-se de um direito subjetivo – constituído pela autonomia privada – com função social. Em contrapartida, a propriedade pública é, em regra, função social, pelo fato de os bens pertencerem ao patrimônio estatal. As regras do direito público prevalecem quando estes estatais exercem o direito de propriedade. Os atributos de impenhorabilidade, imprescritibilidade, inalienabilidade apartam a propriedade de bens de uso comum do povo e de uso especial dos limites até então focados. A exceção concerne aos bens dominiais (patrimoniais, que não são afetados a uma função pública (art. 100 do Código Civil), recebendo tratamento semelhante aos bens privados em razão da sua finalidade diferenciada (FARIAS; ROSENVALD, 2009, p.236).

Verifica-se esse mesmo entendimento em uma ação do Tribunal de Justiça de São Paulo:

Ação de usucapião extraordinária - Titularidade do domínio atribuída à Municipalidade de Mogi das Cruzes na matrícula do imóvel - Lei nº 16, de 13 de novembro de 1891 - Registro de loteamento, com a finalidade de alienação de lotes a particulares - Desafetação - Existência de compromisso de venda e compra, que, embora não registrado, indica a finalidade específica atribuída aos lotes compromissados - Bem passível de usucapião - Sentença reformada. (TJSP AP. nº 9251853-33.2008.8.26.0000, Rel. Des. Christine Santini, 5ª Câmara de Direito Privado, j. 13/05/2009)

Em outro caso também foi dado parecer favorável pelo mesmo Tribunal, baseado na visão dos autores anteriormente citados.

USUCAPIÃO - BEM PÚBLICO - Distrito Industrial de Campinas (DIC) - Áreas de terrenos desapropriadas e vendidas para construção de indústrias - Empresa municipal de economia mista (EMDEC) constituída para proceder à formação do sinalado Distrito Industrial - Alegação de impossibilidade de usucapião de bem público - Afastamento, uma vez desapropriados os bens imóveis desapropriados, daí poderem ser alienados. ITBI - Usucapião é aquisição originária, não havendo transferência de anterior proprietário, daí não ser exigível imposto de transmissão de bens imóveis. POSSE - A data do início da posse é fundamental na ação de usucapião - A posse ad usucapionem se perfaz após a quitação do compromisso de compra e venda, quando se evidencia animus domini. (AP. nº

A Tabela 4 apresenta a base legal de cada um desses instrumentos e os requisitos a serem preenchidos.

Tabela 4 – Base legal e instrumentos para regularização fundiária

Finalidade	Instrumento	Aplicação	Título	Requisitos	Base Legal
Transferência ou aquisição de propriedade (domínio pleno)	Doação (alienação gratuita)	Áreas públicas e privadas	Escritura pública ou termo administrativo	No caso de bens públicos, prévia avaliação e autorização legislativa.	Art. 538 e ss do Código Civil
	Compra e venda (alienação onerosa)	Áreas públicas e privadas	Escritura pública ou termo administrativo	Licitação dispensada no caso de regularização de interesse social	Art. 481 e ss do Código Civil
Transferência ou aquisição de domínio útil (direito real sobre coisa alheia)	CUEM – Concessão de Uso Especial para fins de Moradia	Áreas públicas	Termo administrativo ou sentença judicial	Posse com intenção de dono, ininterrupta e sem oposição, de área urbana de até	Art. 4º, V, h do Estatuto da Cidade Art. 1225, XI do Código

				250 m ² , anterior a 30 de junho de 1996	Civil Art. 7º do Dec. Lei 271/1967
	CDRU – Concessão de Direito Real de Uso	Áreas públicas e privadas	Escritura pública ou termo administrati vo	No caso de bens públicos, prévia avaliação e autorização legislativa. Licitação dispensada no caso de regularização de interesse social.	Art. 7º do Dec. Lei 271/1967
Reconhecime nto ou Transferênci a de direitos possessórios	Legitimação de Posse	Áreas públicas ou privadas;	Termo administrati vo	Prévio procediment o de demarcação urbanística em procediment o de regularização fundiária de interesse social	Art. 47, III e 58 a 60- A da Lei 11.977/20 09

				Posse mansa e pacífica	
				Beneficiário não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural.	
	Cessão de Posse	Áreas em processo de desapropriação com imissão na posse em favor do ente expropriante	Termo administrativo	Imissão na posse pelo Poder Público em processo de desapropriação	Art. 26, §3º a 5º da Lei 6.766/1979

Fonte - Manual de Regularização Fundiária do Ministério das Cidades. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/237/titulo/Manual+da+Regularizacao+Fundiar+Plena>>. Acesso em: mar. 2015

Logo, percebem-se diferentes visões sobre a usucapião de bens públicos. Têm-se de um lado as normas da Constituição Federal e do Código Civil vedando a utilização da usucapião em áreas públicas e, de outro, as doutrinas e jurisprudências, tanto com parecer favorável como contra a utilização desse instrumento em áreas públicas.

Aqueles que são a favor, baseiam-se na função social de propriedade e na ideia de que os bens públicos sem afetação podem seguir regras dos bens privados. Já aqueles que são contra, baseiam-se na supremacia constitucional

afirmando que onde esta determinou não caberá a contradição ou a dissolução por leis hierarquicamente inferiores. No próximo capítulo será novamente discutida a Lei Federal nº 11.977/2009 que faz parte do processo de regularização fundiária implantado, desde 2010, pelo município de Manhumirim em Minas Gerais.

4. O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO MORADA NOVA – MANHUMIRIM, MG

4.1. MUNICÍPIO DE MANHUMIRIM (MG): CONTEXTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO

A história do município de Manhumirim está relacionada com a chegada da Família Real Portuguesa ao Brasil, em 1808. O Rei de Portugal, D. João VI, logo que chegou ao país, mandou abrir uma estrada ligando Vitória (ES) à Vila Rica de Ouro Preto (MG). Para construção dessa estrada, foram estabelecidos pontos de apoio de trecho em trecho, através das florestas, que ficaram conhecidos como “quartéis”. Estes “quartéis” eram utilizados para o descanso e pernoite dos trabalhadores, para as trocas de mantimentos e para as diligências que traziam e levavam notícias e suprimentos para os trabalhadores. A estrada ficou conhecida como “Estrada Real D. João VI” e passava por alguns “quartéis” localizados no município de Manhuaçu. O primeiro núcleo “urbano” surgiu em 1865, com o nome de Pirapetinga, por iniciativa de Manoel Francisco de Paula Cunha, fazendeiro que, em homenagem ao Bom Jesus, de quem era devoto, fez uma doação de uma área para a construção de uma capela e o lugar passou a chamar “Bom Jesus do Pirapetinga”.

Por volta de 1900, começaram a surgir as primeiras casas e os entrepostos comerciais, formando, assim, a povoação. A partir dessa época, várias famílias imigraram para a região, inclusive de outros países, onde compraram terras e construíram uma nova vida. O plantio de café logo despontou como a cultura principal e se tornou fator de desenvolvimento para a região. Em 1914, foi construída a Estrada de Ferro Leopoldina dando impulso à produção agrária. No dia 16 de março de 1924, o já distrito de Bom Jesus do Pirapetinga emancipou-se de Manhuaçu e recebeu o nome de Manhumirim.

A localização de Manhumirim em vale estreito e encaixado dificultou seu crescimento, fazendo com que a expansão urbana ocorrida sobretudo na década de 1990, sem planejamento e sem normas urbanísticas, ocupasse os morros de maneira inadequada, criando situações de risco. (ALBUQUERQUE, 1997).

Do ponto de vista da ocupação, ao longo dos vales consolidou-se um assentamento de padrão socioeconômico médio e alto. A partir da década de 1990,

deu-se início a um processo de verticalização, que se concentrou ao longo do Rio Jequitibá, em área próxima ao centro comercial, como pode ser visto nas Figuras 5, 6, 7 e 8. Nesse período, iniciava-se a ocupação formada pela população de baixa renda e com baixo padrão construtivo, tanto nas encostas como nas periferias ao norte nas saídas para Vitória (ES) e Belo Horizonte (MG), ao oeste contornando o morro situado em frente ao Estádio, e ao sul através da expansão dos bairros Santa Rita e Divinéia (ALBUQUERQUE, 1997).



Figura 5 – Centro de Manhumirim em Minas Gerais
Fonte: Google Maps, acessado e modificado pelo autor em jul. 2015.



Figura 6 – Vista do Centro de Manhumirim
Fonte: Google Earth, acessado e modificado pelo autor em jul. 2015.



Figura 7 – Centro de Manhumirim (MG)

Fonte: Brasilocal. Disponível em: http://www.brasilocal.com/minas_gerais/manhuacu/manhumirim.html. Acesso em: mar. 2015.



Figura 8 – Centro de Manhumirim (MG)

Fonte: Google Maps. Acesso em: mar. 2015.

4.2. ILEGALIDADE URBANA EM MANHUMIRIM

O interesse do poder público local com a questão da ilegalidade urbana em Manhumirim não é recente. Em 1990, a Lei Orgânica Municipal já fazia menção em seus artigos à necessidade de realizar a regularização fundiária das áreas onde habitava a população de baixa renda. O Plano Diretor de Manhumirim, instituído em 2006, pelo prefeito Ronaldo Lopes Correa e avançando nessa seara no intuito de corrigir as ilegalidades, define como áreas a serem regularizadas e como Zonas Especiais de Interesse Social os bairros Santa Rita, São Vicente, Mangueira, Nossa Senhora de Lourdes, Campestre, Nossa Senhora da Penha e Morada Nova.

O Plano Diretor, ainda com o objetivo de conter futuras ilegalidades, inova ao instituir uma política de habitação de interesse social em que os próprios loteadores deveriam destinar parte da área a ser loteada para habitação de interesse social. Assim, é apresentado no artigo 16 do Plano Diretor:

§ 2º - É obrigação do loteador transferir ao Município, no mínimo, 40% (quarenta por cento) da gleba, sendo 15% (quinze por cento) para instalação de equipamentos urbanos e comunitários, 20% (vinte por cento) para o sistema viário e de circulação e espaços livres de uso público e 5% (cinco por cento) da gleba para implantação de programas de habitação de interesse social.

Além disso, no artigo 25, ao tratar das diretrizes da política ambiental do município, contempla como uma delas o reflorestamento objetivando conter o povoamento em áreas onde houve a remoção das famílias:

Desenvolvimento e implantação de projetos para a área urbana, como revegetação de encostas e topos de morro, principalmente para as áreas em que foram retiradas população em situação de risco, evitando novas ocupações.

Logo, é possível perceber que o poder público já tinha interesse em enfrentar a questão da ocupação ilegal de território municipal. Entretanto, até o ano de 2010 nada havia sido feito concretamente.

4.3. A CRIAÇÃO DO BAIRRO MORADA NOVA EM MANHUMIRIM (MG)

O Bairro Morada Nova foi criado no final de 1997 no mandato do prefeito Herval Azevedo Mendes¹⁰. Na tarde de sua posse teve início uma forte chuva na cidade que durou vários dias causando enchentes e provocando desabamentos de casas e barrancos (Figuras 9, 10 e 11). Com isso, houve grande número de desabrigados e vítimas fatais.



Figura 9 – Alagamento em Manhumirim (MG) em 1997

Fonte: Jornal Boca do Povo. Disponível em: <http://jornalbocadopovo.com/>. Acesso em: mar. 2015.

¹⁰Assumiu a Prefeitura de Manhumirim em janeiro de 1997 pela chapa PMDB. Foi o 15º prefeito por dois mandatos consecutivos nos anos de 1997 e 2001.



Figura 10 – Desmoronamento causado pela enchente em Manhumirim (MG) em 1997
Fonte: Portal Carangola. Disponível em: <http://portalcarangola.com/chuva-provoca-estragos-em-manhumirim>. Acesso em: mar. 2015.



Figura 11 – Desmoronamento causado pela enchente em Manhumirim em 1997
Fonte: Portal Carangola. Disponível em: <http://portalcarangola.com/chuva-provoca-estragos-em-manhumirim>. Acesso em: mar. 2015.

Após os devidos procedimentos emergenciais para amenizar o impacto da enchente na cidade, o município contratou uma equipe técnica com o objetivo de diagnosticar os problemas causados pela chuva e apontar ações para serem implantadas a curto e médio prazos visando sanar o problema e prevenir outros futuros. Na ocasião, essa equipe técnica elaborou um relatório que ficou conhecido como Plano Global de Emergência, tendo como seu organizador o arquiteto Modesto Starling Albuquerque (BOTELHO, 2011).

Com a elaboração do Plano Global de Emergência, o prefeito teve a relação do número de desabrigados e as possíveis áreas para as quais poderiam ser transferidos sem que incorressem em novos riscos. Uma dessas áreas, com características rurais, localizada na entrada do município de Manhumirim, entre as rodovias Agenor Carlos Werner e Alair Carlos Dias, a aproximadamente 2,5 km da área central, foi comprada pelo município¹¹ e nela implantada um loteamento que recebeu o nome de Morada Nova.

A área do loteamento de 70.065,58 m² foi parcelada em 16 quadras e 281 lotes, como pode ser visto na Figura 12. Esses lotes foram distribuídos a 281 famílias vítimas das chuvas, conforme cadastro elaborado pela Prefeitura. Receberam imóveis da Prefeitura tanto pessoas que tinham casa própria, como aquelas que moravam pagando aluguel.

¹¹ Informação prestada pelo Cartório de Registro de Imóveis de Manhumirim.



Figura 13 – Áreas em situação de risco em Manhumirim - 1997, modificado pelo autor
 Fonte: Acervo da Prefeitura Municipal de Manhumirim, 2014.

O loteamento foi implantado inicialmente apenas com rede de água e de energia elétrica. As famílias foram assentadas de modo emergencial e não lhes foi fornecida, à época, qualquer documento que lhes assegurasse a posse ou propriedade das novas moradias, estando, portanto, em situação jurídica ilegal.

Como pode ser observado na Figura 14, o Bairro Morada Nova é um bairro periférico, distando aproximadamente 2,5 km do centro de Manhumirim e situado entre as rodovias Agenor Carlos Werner e Alair José Dias (Figura 15).



Figura 14 – Localização do Bairro Morada Nova no município de Manhumirim
Fonte: Imagem do Google Maps, acessado e modificado pelo autor em mar. 2015

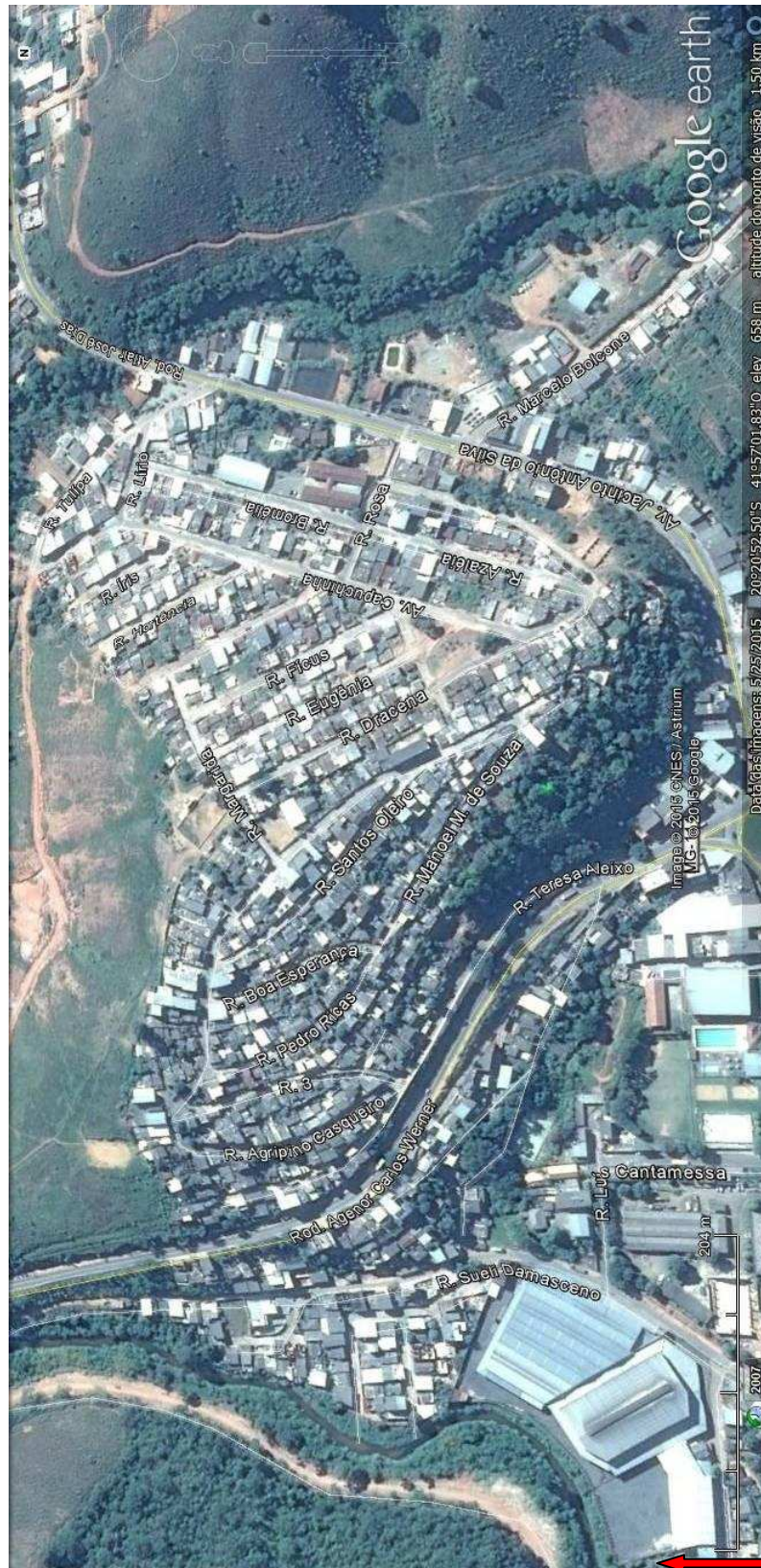


Figura 15 – Bairro Morada Nova e as suas ruas em 2015
Fonte: Google Earth, acessado e modificado pelo autor em jul. 2015.

Em 2005, tomou posse novo prefeito – Ronaldo Lopes Correa¹² – que governou o município por dois mandatos. No primeiro período, deu continuidade à consolidação do Bairro Morada Nova ao executar calçamento das ruas e construir escola. Em seu segundo mandato, o prefeito criou um programa com o objetivo de promover a regularização fundiária no município, incluindo o Bairro Morada Nova.

Em 1997 foi criado o Bairro Morada Nova e em 2010 iniciou o processo de regularização fundiária em Manhumirim. De 1997 até 2010 passaram-se 13 anos de criação do bairro, o que pode ser considerado tempo suficiente para a sua consolidação. Sendo assim, atualmente, observa-se no bairro um padrão construtivo médio, com casas de um e dois pavimentos, rebocadas, pintadas e cobertas por laje. Além disso, o bairro apresenta as seguintes condições de infraestrutura: ruas largas e pavimentadas em quase todos os pontos, calçadas, praça, iluminação pública, rede de água e esgoto, escola em tempo integral, creche e posto de saúde próximo, como mostram as Figuras 16, 17 e 18.



Figura 16 – Rua de acesso ao bairro Morada Nova em 2014
Fonte: Acervo do autor, 2014.

¹² Foi o 17º prefeito de Manhumirim, por dois mandatos consecutivos. O primeiro em 1º de janeiro de 2005 e o segundo em 1º de janeiro de 2009 pela chapa do PT.

A Figura 17 mostra uma das ruas do Bairro Morada Nova e os fundos da igreja católica do bairro.



Figura 17– Rua do bairro Morada Nova em 2014

Fonte: Google Imagens. Disponível em: www.google.com.br. Acesso em: jun. 2014.

A Figura 18 mostra umas das ruas do Bairro Morada Nova e a entrada da escola pública de tempo integral. As ruas e calçadas são largas apresentando iluminação pública em toda sua extensão.



Figura 18 – Entrada da escola de tempo integral no Bairro Morada Nova em 2014

Fonte: Acervo do autor, 2014.

4.4. O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO MORADA NOVA

A política de regularização fundiária em Manhumirim teve início em 2010, pouco tempo após a promulgação da Lei Federal nº 11.977/2009, que trata do Programa Minha Casa, Minha Vida e da Regularização Fundiária de Assentamentos localizados em áreas urbanas.

Desde o início dos anos de 1990, o município de Manhumirim tem manifestado em sua estrutura legislativa municipal a intenção de implantar uma política de regularização fundiária com vistas a sanar os problemas decorrentes da irregularidade fundiária no município. No entanto, o aparato legal existente até 2009 não facilitava essa regularização.

Assim, tão logo tomou conhecimento da Lei nº 11.977/2009, um advogado, que na época prestava serviços para a prefeitura, entrou em contato com o prefeito e, juntos, deram os primeiros passos para aplicá-la no município de Manhumirim.

Antes de iniciar o processo de regularização fundiária propriamente dito, o município realizou um diagnóstico da ilegalidade fundiária urbana em seu território, que constatou a existência de cerca de dois mil imóveis passíveis de serem regularizados. O diagnóstico apontou, dentre os diversos bairros do município com quadros de ilegalidade fundiária, quatro bairros, tendo em vista a concentração de casos e por neles morarem famílias de baixa renda que deveriam ter prioridade no processo de regularização. Estes bairros eram Morada Nova, Penha, Campestre e Cidade Jardim.

Selecionados os bairros que primeiramente iriam passar por processo de regularização fundiária, técnicos da prefeitura realizaram reuniões com os moradores dos bairros selecionados para explicar os benefícios da regularização e os procedimentos necessários como, por exemplo, ter os documentos pessoais atualizados e não ter débitos com o município, no caso, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e as contas de água.

Concomitantemente às reuniões, o município aprovou um aparato legislativo para dar suporte legal ao processo. Nesse sentido, aprovou, em 21 de dezembro de 2010, a Lei Municipal nº 1.515, que instituiu o Programa de

Regularização Fundiária no Município de Manhumirim. Destacam-se nessa lei os artigos 3º, 4º e 6º. O art. 3º autoriza o município a realizar a transmissão de propriedade de forma não onerosa aos ocupantes de imóveis pertencentes ao município, que sejam objeto de regularização fundiária, como é o caso daqueles localizados no Bairro Morada Nova, bem como assinar e emitir títulos necessários ao ato. O art. 4º concede poderes ao município para assinar Títulos de Legitimação de Posse para ocupantes de imóveis não pertencentes ao município que sejam objeto de regularização fundiária. E o art. 6º autoriza o município a criar preço público para a individualização e titularização do imóvel para custeio do Programa de Regularização Fundiária

Ainda como parte da criação do aparato legislativo local e complementarmente à Lei Municipal nº 1.515/2010, em 14 de julho de 2011, foi instituído o Decreto Municipal nº 2.046, que identificou, delimitou e reconheceu as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), entre elas o Bairro Morada Nova, para implantação do Programa de Regularização Fundiária, como pode ser verificado nos Anexo I e II.

Outra medida adotada pelo município com o objetivo de facilitar a implantação do Programa foi a realização de um acordo com o Cartório de Registro de Imóveis com vistas à isenção da cobrança de custas e emolumentos, no registro do Auto de Demarcação Urbanística, no Título de Legitimação de Posse e na sua conversão em Título de Propriedade nos parcelamentos oriundos da regularização fundiária de interesse social, conforme prevê o art. 68 da lei nº 11.977/2009.

A Lei Federal nº 11.977/2009, art. 47, prevê dois tipos de regularização fundiária: a de interesse social e a de interesse específico. O Bairro Morada Nova se enquadra no primeiro tipo, ou seja, é área de interesse social, caracterizada como assentamento ocupado predominantemente por população de baixa renda. Além disso, o bairro atende às seguintes condições impostas pela lei: a) área ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos; b) área de ZEIS; c) área do município declarada de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

No caso da primeira condição, o bairro, como visto, foi implantado em 1997, havendo passado, portanto, mais de dez anos até a aprovação da Lei nº 11.977/2009. Para atender à segunda condição, o município aprovou o Decreto Municipal nº 2.046/2011, que delimitou as ZEIS do município. E a terceira condição foi atendida pelo Plano Diretor Municipal e pela Lei Municipal e Decreto Municipal supracitados.

Duas outras condições impostas pela Lei nº 11.977/2009, em seus artigos 47 e 55, também seriam atendidas pelo Bairro Morada Nova. O art. 47 exigia o atendimento dos seguintes requisitos para que pudesse ser incluído em programa de regularização fundiária:

Parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

O Bairro Morada Nova possuía também vias de circulação, escoamento de águas pluviais, redes para abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar que são os requisitos do art. 55:

Na regularização fundiária de interesse social, caberá ao poder público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, previstos no § 6º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, ainda que promovida pelos legitimados previstos nos incisos I e II do art. 50.

Diferentemente da Figura 4 (p. 75) que apresenta todas as etapas do processo de regularização fundiária em áreas privadas, a Figura 20 representa as etapas do processo de regularização fundiária no Bairro Morada Nova que como descrito anteriormente é uma área urbana consolidada e por isso avançou em algumas etapas do processo de regularização passando apenas pelo Auto de Demarcação, Averbação do Auto de Demarcação no Cartório de Registro de Imóveis, Registro do Auto de Demarcação no Cartório de Registro de Imóveis,

Projeto de Regularização Fundiária, Registro do Parcelamento no Cartório de Registro de Imóveis, Concessão pelo Município do Título de Legitimação de Posse e Registro do Título de Legitimação de Posse no Cartório de Registro de Imóveis.

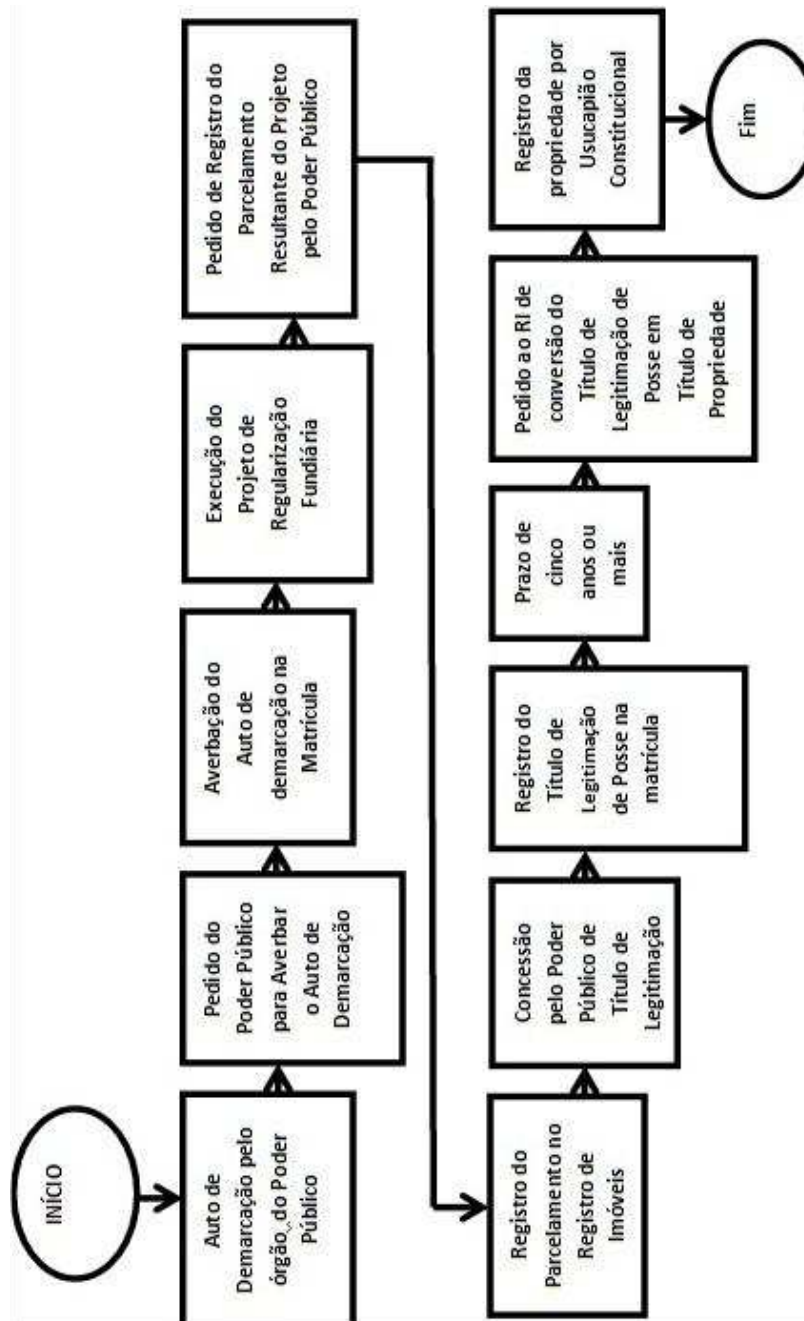


Figura 19 – Fluxograma de Regularização Fundiária de Interesse Social implantado pelo município de Manhumirim no Bairro Morada Nova
 Fonte: Autor, 2015.

O Processo de Regularização Fundiária no Bairro Morada Nova, no município de Manhumirim, contou com o envolvimento dos seguintes agentes:

1. A Prefeitura, à qual coube o financiamento e a organização de todo o processo, ou seja, dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território por meio de norma municipal, embora a ausência dessa lei não impedisse a aplicação dos dispositivos da Lei nº 11.977/2009; definir os requisitos para elaboração do projeto de regularização fundiária; autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento de uso do solo urbano nos parcelamentos implantados antes da Lei nº 11.977/2009; analisar e aprovar o projeto de regularização fundiária; promover o licenciamento urbanístico e ambiental de intervenções caracterizadas como regularização fundiária de interesse social em um único ato correspondente à análise e aprovação do projeto de regularização fundiária; implantar e manter diretamente ou por meio de concessionárias ou permissionárias de serviços públicos, sistema viário, infraestrutura básica e equipamentos comunitários nos casos de regularização fundiária de interesse social; emitir o Auto de Demarcação Urbanística para fins de promoção de regularização fundiária de interesse social sendo responsável pela produção de todo material necessário para sua instrução; elaborar o Projeto de Regularização Fundiária; submeter o parcelamento decorrente do projeto de regularização fundiária aprovado pela prefeitura ao Cartório de Registro de Imóveis; conceder o Título de Legitimação de Posse aos ocupantes da área objeto de demarcação urbanística, no caso o Bairro Morada Nova, para fins de promoção de regularização fundiária de interesse social e instruir os beneficiários quanto aos procedimentos e documentos necessários à conversão do Título de Legitimação de Posse em Título de Propriedade por meio da Usucapião Constitucional;

2. Advogado que prestava serviços para a Prefeitura, a quem coube montar os processos e cuidar de toda a parte jurídica relacionada à regularização fundiária de interesse social no município de Manhumirim;

3. Famílias residentes no Bairro Morada Nova: acompanhar o processo de regularização fundiária participando da realização de cada etapa; solicitar à Prefeitura a concessão do Título de Legitimação de Posse entregando-lhe todos os documentos necessários. Passados cinco anos da concessão do Título de Legitimação de Posse, as famílias deverão solicitar ao Cartório de Registro de Imóveis a conversão em Título de Propriedade, apresentado os documentos necessários;

4. Cartório de Registro de Imóveis: emitir certidão de matrícula ou transcrição da área a ser regularizada por meio de demarcação urbanística; recepcionar e analisar o Auto de Demarcação Urbanística elaborado pelo poder público para fins de promoção de regularização fundiária de interesse social; proceder as buscas para identificar o proprietário, as matrículas e transcrições referentes à área objeto de demarcação urbanística; averbar o Auto de Demarcação Urbanística nas matrículas correspondentes; abrir matrícula da área objeto de regularização fundiária; recepcionar e registrar o parcelamento decorrente de projeto de regularização fundiária na respectiva matrícula; abrir as matrículas das parcelas resultantes do projeto de regularização fundiária, quando este for exigível, ou do parcelamento de fato, quando a execução do projeto for dispensável.

O primeiro passo no Processo de Regularização Fundiária no Bairro Morada Nova foi a realização do procedimento denominado Demarcação Urbanística. Como afirma Paiva (2012), esse é o grande e inovador instrumento de regularização fundiária, pois possibilita ao poder público lavrar o Auto de

Demarcação Urbanística, que é um levantamento de situação da área a regularizar, caracterizando a ocupação existente.

O Auto de Demarcação Urbanística é um ato administrativo praticado no âmbito da regularização fundiária de interesse social por meio do qual o promovente proclama a intenção de realizar a regularização, reunindo em apenas um auto os documentos que demonstram a demarcação realizada. Com a produção do auto de demarcação, este é enviado ao Cartório de Registro de Imóveis com o pedido de averbação na matrícula do imóvel.

Após a averbação do Auto de Demarcação Urbanística pelo Cartório de Registro de Imóveis, procedeu-se à produção e execução do Projeto de Regularização Fundiária, conforme prevê o art. 51 da Lei nº 11.977/2009 que define os elementos mínimos do Projeto de Regularização Fundiária:

Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

O Projeto de Regularização Fundiária do Bairro Morada Nova foi aprovado pela Prefeitura, que passou, então, a partir de 2010, a emitir os Títulos de Legitimação de Posse aos moradores do bairro. A Lei nº 11.977/2009, em seu art. 47, inciso IV, define o Título de Legitimação de Posse como:

[...]

Legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse.

[...]

Um dos objetivos da Legitimação de Posse é tornar público as posses identificadas e qualificadas, por meio da confecção de um título pelo poder público, em nome do morador e de seu registro no Cartório de Registro de Imóveis. A Figura 20 apresenta um Título de Legitimação de posse emitido pelo poder público municipal a um participante do programa de regularização fundiária no município de Manhumirim.




Prefeitura Municipal de Manhumirim
Estado de Minas Gerais
CNPJ: 18.392.530/0001-98

TÍTULO DE LEGITIMAÇÃO DE POSSE

A Prefeita Municipal de Manhumirim, DARCI MARIA BRAGA DA CRUZ, brasileira, casada, inscrita no CPF(MF) sob o nº [REDACTED] representante do município de MANHUMIRIM, estado de Minas Gerais, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Rua [REDACTED] Manhumirim, Minas Gerais, inscrito no CNPJ sob o nº [REDACTED], tendo em vista o procedimento de Regularização Fundiária de Interesse Social de que trata o expediente administrativo nº 00051/2014, e autorizado pela Lei Orgânica Municipal, Lei Municipal nº 1.515/2010, Leis Federal nº 11.977/2009, 12.424/2011 e Decreto Municipal nº 2.046/2011, **CONCEDE** o presente **TÍTULO DE LEGITIMAÇÃO DE POSSE** do imóvel situado na [REDACTED] bairro Nossa Senhora da Penha, Manhumirim, Minas Gerais, com as seguintes características e confrontações: lote 25 (vinte e cinco), quadra 09 (nove), medindo 10,77m (dez vírgula setenta e sete metros) de frente com a Rua Pedro Ricas; lado direito medindo 14,35m (quatorze vírgula trinta e cinco metros), dividindo com o Beco; lado esquerdo medindo 14,87m (quatorze vírgula oitenta e sete metros), dividindo com o lote 26 (vinte e seis); e fundos medindo 13,00m (treze vírgula zero metros), dividindo com os lotes 22/23 (vinte e dois e vinte e três), perfazendo uma área total de 176,60m² (cento e setenta e seis vírgula sessenta metros quadrados), contendo uma casa com 123,40m² (cento e vinte e três vírgula quarenta metros quadrados), a [REDACTED] [REDACTED] brasileiro, casado, lavrador, portador do CPF [REDACTED] Identidade nº [REDACTED] e sua esposa [REDACTED] brasileira, casada, lavradora, portadora do CPF nº [REDACTED] Carteira de Identidade nº [REDACTED] na condição de detentor da posse direta, o direito de moradia sobre o referido imóvel, nos termos do art. 59 da Lei n. 11.977/2009. Imóvel originado da matrícula nº R-1.8.370 do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Manhumirim, Minas Gerais. O imóvel encontra-se localizado em área ocupada de forma mansa e pacífica, há mais de 05 (cinco) anos, nos termos do art. 47, inciso VII, alínea "a", da Lei Federal 11.977/2009.

Manhumirim, 7 de agosto de 2014


DARCI MARIA BRAGA DA CRUZ
Prefeita Municipal


Darci Maria Braga da Cruz
PREFEITA MUNICIPAL
CPF 18.392.530/0001-98



Marco Antonio Pereira Dutra
OAB/MG 124027

Figura 20 – Título de Legitimação de Posse emitido pelo Município de Manhumirim em 2014 a um morador do Bairro Santa Rita
Fonte: Acervo do autor, 2015.

Como visto no capítulo anterior, a regularização fundiária, em sua dimensão jurídica, constitui um processo de natureza administrativa, cujo rito procedimental é dotado de duas fases distintas, nas quais são praticados diversos atos administrativos. A primeira fase é aquela na qual se dá a legitimação da posse sobre o imóvel regularizando-o (Título de Legitimação de Posse) e a segunda fase é aquela em que se dá a aquisição da propriedade sobre esse imóvel, por meio de usucapião extrajudicial. Para isso, opera-se a conversão do título de posse em título de propriedade por ato do oficial do Registro de Imóveis, a requerimento do interessado, que deverá produzir a prova exigida em lei para a concessão da conversão.

Assim, decorrido o prazo de cinco anos da obtenção do Título de Legitimação de Posse, conforme a Lei nº 11.977/2009, art. 47, inciso IV, o morador deverá procurar o Cartório de Registro de Imóveis e solicitar sua conversão em Título de Propriedade que, na verdade, é a usucapião administrativa de imóvel com até 250 m², conforme o art. 183 da Constituição Federal e o art. 9 do Estatuto da Cidade.

Passados cerca de quatro anos do início do processo – de 2010 a dezembro de 2014 – constatou-se que das 281 famílias residentes no Bairro Morada Nova, 130 (46%) haviam recebido o Título de Legitimação de Posse¹³ e aguardavam o prazo de cinco anos para a conversão de tal Título em Título de Propriedade.

Esse percentual relativamente baixo de regularização deve-se a algumas dificuldades encontradas por todos os agentes participantes, que merecem ser citadas. A Prefeitura encontrou dificuldades, principalmente, na interpretação e aplicação da Lei Federal nº 11.977/2009, para convencer a população dos benefícios da regularização e na demarcação urbanística. As dificuldades na demarcação ocorreram pelo fato de algumas famílias acharem que estavam perdendo área com a reorganização das medidas dos lotes que possuíam.

Os moradores do Bairro Morada Nova tiveram dificuldades para providenciar a documentação exigida no processo de regularização, na medida em

¹³ Informação prestada pelo Cartório de Registro de Imóveis.

que muitos não tinham recursos para a obtenção dos documentos pessoais necessários para entrar com o processo de regularização fundiária. O Cartório de Registro de Imóveis também encontrou dificuldades na interpretação e aplicação da Lei nº 11977/2009. Até a aprovação da referida lei, a regularização fundiária era feita apenas pela via judicial. A lei possibilitou que a regularização fundiária fosse realizada pela via administrativa (desjudicialização) e sob o comando do município. Os novos procedimentos eram novidade para todos.

Como forma de minimizar os problemas encontrados, a Prefeitura, segundo informações prestadas pelo advogado consultor, tem como meta de curto prazo contratar um profissional da área de assistência social para apresentar aos moradores do Bairro Morada Nova os benefícios da regularização, visto que já não estão procurando tanto a Prefeitura para regularizar os imóveis como no início do processo.

Outro ponto levantado pelo advogado diz respeito à necessidade de a Prefeitura dar continuidade ao processo de regularização após emitir o Título de Legitimação de Posse, visto que esse título, após cinco anos a contar da data de seu registro (Lei 11.977/2009, art. 47, inciso IV), deverá ser convertido em Título de Propriedade para que, de fato, o morador seja proprietário do imóvel objeto de regularização fundiária.

4.5 O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: O QUE MUDOU NAS CASAS E NO BAIRRO MORADA NOVA

O objetivo deste tópico foi identificar e analisar as possíveis alterações ocorridas nas moradias e no Bairro Morada Nova após a regularização fundiária. Para cumprir esse objetivo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 43 dos 130 moradores que receberam o Título de Legitimação de Posse¹⁴. A maior parte dos entrevistados (65%) reside no bairro há mais de dez anos, sendo seus primeiros moradores.

Inicialmente, buscou-se compreender o processo de regularização sob o ponto de vista dos moradores. Constatou-se, em 100% das respostas, que o interesse em regularizar o imóvel ocorreu apenas quando a Prefeitura os procurou, em 2010.

Na visão de Alfonsin (2000), a regularização fundiária gera segurança no exercício do direito de morar, ou seja, com a regularização os moradores não poderão mais sofrer tentativas de despejo pelos proprietários ou pelo poder público. Essa afirmação não pode ser generalizada, pois na pesquisa realizada, quando os moradores foram questionados se a falta da escritura do imóvel lhes causava insegurança no exercício do direito de morar, 67% dos respondentes disseram sim. Os que afirmaram não se sentirem seguros ou não terem receio de perder o imóvel (33%), apontaram como motivo o fato de ter feito a casa e morarem nela e porque acreditavam que a casa seria deles.

Entretanto, quando indagados se já tiveram problemas por não ter a escritura do imóvel, no bairro pesquisado, foram poucos os moradores que disseram ter tido problemas. A maioria dos respondentes – 91% dos casos – disseram que não tiveram qualquer tipo de problema com a falta da escritura, enquanto que 9% responderam que tiveram problemas sendo estes apenas quando tentaram conseguir financiamento em bancos.

Quanto à intenção do município de promover a regularização fundiária de seus imóveis, todos moradores entrevistados disseram que ficaram sabendo por intermédio de agentes da Prefeitura, que se utilizaram, principalmente, dos

¹⁴ O autor procurou realizar número maior de entrevistas com os moradores, mas encontrou muitas dificuldades, conforme já relatado na seção sobre metodologia.

seguintes procedimentos: realização de reuniões no bairro, divulgação do programa de regularização por meio da rádio local e pelo carro de som e cadastramento dos moradores no Programa de Regularização Fundiária.

Perguntados sobre se tiveram algum receio de participarem do programa, todos responderam que não tiveram dúvidas e concordaram em participar de imediato do processo de regularização fundiária.

Quando perguntados sobre os aspectos positivos e negativos da regularização, todos afirmaram ver apenas aspectos positivos, sendo que o que mais se destacou (30%) foi o fato de passar a ser dono do imóvel, ou seja, passar à condição de proprietário, que estava no fato de ter a escritura. Outro aspecto muito recorrente foi a segurança no exercício do direito de morar, pois para 60% das famílias ter a escritura significava se sentir seguro. Outros aspectos positivos listados foram poder fazer empréstimo (26%) e poder vender o imóvel (12%), como pode ser visto na Figura 21.

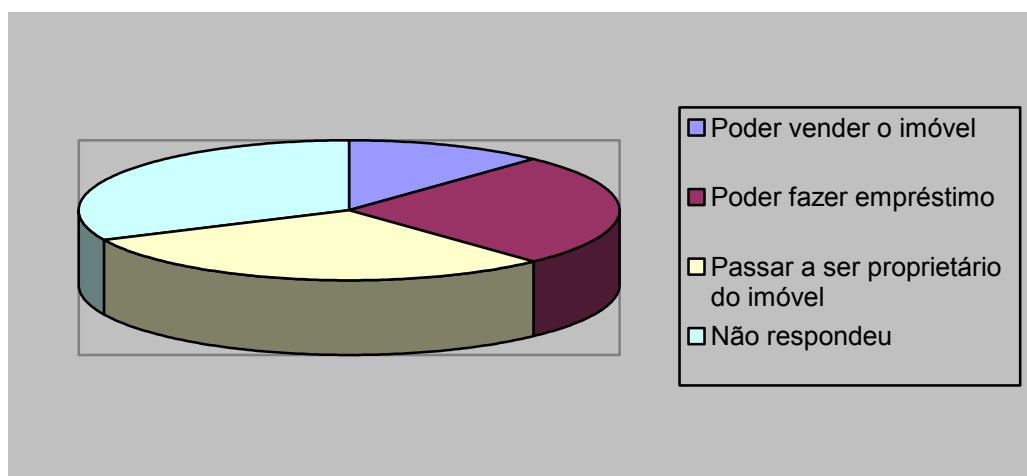


Figura 21 – Aspectos considerados positivos com a regularização dos imóveis
Fonte: Autor, 2015.

Segundo Alfonsin (2000), as experiências de regularização fundiária em diferentes partes do país têm demonstrado que os moradores mudam radicalmente sua relação com a casa e com o território do assentamento após a regularização, de forma que um zelo pelo patrimônio próprio é despertado e resulta em iniciativas de melhoria e ampliação das casas, consertos pendentes são realizados e um sentido de cidadania é experimentado em grande força.

Entretanto, no Bairro Morada Nova essa não foi uma realidade. Quando foi perguntado sobre as modificações nas moradias após a obtenção do Título de Legitimação de Posse, a maioria dos entrevistados (72%) afirmou não ter feito reforma no imóvel, com receio de contrair dívidas. Aqueles que fizeram (28%) tiveram intenção de ampliar o tamanho da moradia.

Para a autora citada, com a regularização fundiária, surge um sentimento de autoestima e de pertencimento a uma comunidade. Além disso, os moradores ingressando formalmente na categoria de cidadãos adquirem o endereço, cuja falta torna quase impossível conseguir emprego/trabalho na economia formal, obter crédito e receber correspondência. Quando os moradores do Bairro Morada Nova foram perguntados se a regularização fundiária tornou mais fácil a obtenção de crédito, a maior parte dos entrevistados (77%) afirmou que sim, entretanto, nenhuma dessas pessoas teve interesse em fazê-lo.

Sobre o que mudou na vida das famílias após a regularização (Figura 22), (65%) afirmou que a mudança percebida foi a questão da segurança no exercício do direito de morar, pois passaram a se sentir mais seguros e (35%) afirmou que nada mudou, apontando como motivo o fato de não terem receio de perder o imóvel, pois já se consideravam proprietários do imóvel.

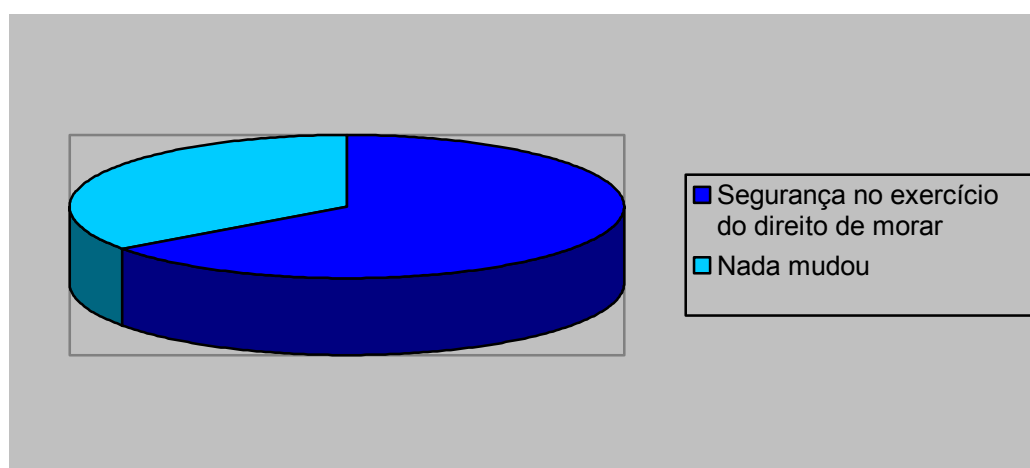


Figura 22 – Mudanças percebidas com a regularização do imóvel
Fonte: Autor, 2015.

Com relação à valorização do imóvel após a regularização, a maioria dos entrevistados (84%) acredita que a regularização fez com que seu imóvel passasse

a valer mais, mas não acham interessante fazer um empréstimo para melhorá-lo. Com relação ao aumento do valor dos impostos, a maior parte (98%) disse não ter passado a pagar mais impostos após a regularização.

Sobre as obras realizadas no bairro após a regularização, os entrevistados responderam que poucas obras foram feitas, uma vez que no período da regularização o bairro já havia passado pelo processo de urbanização com a incorporação da infraestrutura necessária. Entretanto, algumas mudanças identificadas pelos moradores após a regularização foram a instalação de hidrômetro em todas as casas, o serviço de correio, que antes não era feito, e a construção de uma quadra poliesportiva.

De acordo com os dados do Cartório de Registro de Imóveis, dos 281 imóveis do Bairro Morada Nova do ano de 2012 até 2014 foram emitidos 130 Títulos de Legitimação de Posse. Desse total, 80 % foram emitidos em 2012, 12% em 2013 e o restante 8% no ano de 2014, como pode ser visto na Figura 23.

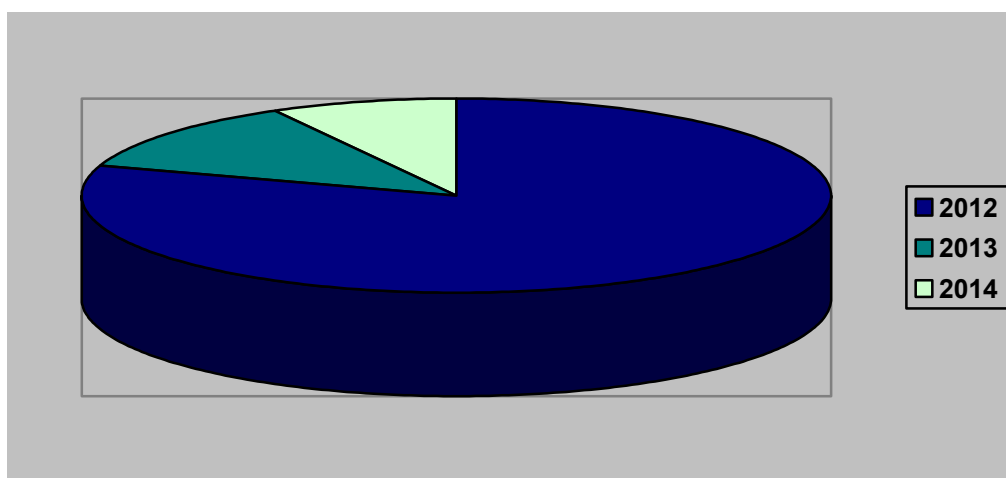


Figura 23 – Número de pessoas que receberam Título de Legitimação de Posse de acordo com o ano
Fonte: Autor, 2015.

Esse número expressivo de Títulos de Legitimação de Posse emitidos em 2012 (80%) e o baixo número de títulos emitidos nos anos de 2013 (12%) e 2014 (8%) pode significar a falta de interesse da população pela política de regularização ou dificuldades em saldar as dívidas com a Prefeitura para iniciar o processo de regularização de seus imóveis. Esse fato vai ao encontro da

informação prestada pelo advogado consultor da Prefeitura quanto à intenção de contratar um profissional da área de assistência social para apresentar aos moradores do Bairro Morada Nova os benefícios da regularização, visto que já não estão procurando tanto a Prefeitura para regularizar os imóveis como no início do processo.

4.6 SITUAÇÃO JURÍDICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO MORADA NOVA: PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS ADOTADOS PELO MUNICÍPIO

Como visto em seção anterior, a área em que foi implantado o Bairro Morada Nova é pública, pois foi adquirida pelo município para assentar famílias de baixa renda, vítimas das fortes chuvas que caíram sobre a cidade em 1997.

Esse processo de regularização fundiária permitirá que ao final de cinco anos após o recebimento do Título de Legitimação de Posse, o morador poderá convertê-lo em Título de Propriedade por meio da Usucapião Especial conforme pode ser verificado na fala do advogado encarregado da parte jurídica dos processo de regularização fundiária da Prefeitura:

Agora é um Título de Legitimação de Posse e, após 5 anos, esse Título de Legitimação de Posse é convertido em Título de Propriedade.

Além disso, a forma como o processo tem se desenvolvido mostra que o caminho seguido pelo município para a regularização fundiária do Bairro Morada Nova não será a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, a Concessão de Direito Real de Uso ou a doação, como foi discutido em outro momento.

A própria Lei Municipal nº 1.515 em seu art. 3º autoriza o município a fazer a transmissão de propriedade aos ocupantes do município. Essa transmissão da propriedade está prevista também no Decreto Municipal nº 2.046 como forma de incluir as pessoas no direito de propriedade e o Título de Legitimação de Posse como tendo caráter de escritura pública:

[...]

Considerando a realidade existente de fato “in loco”, que a área encontra-se habitada em caráter irreversível, pendente apenas de regularização de direito, visando principalmente à inclusão das pessoas ao direito à propriedade regularizada, onde a regularização da área se faz exatamente para a efetivar inclusão social e sua existência de direito; (LEI MUNICIPAL N° 1.515).

[...]

O poder Executivo Municipal poderá proceder à transmissão da propriedade em caráter não oneroso aos ocupantes de imóveis pertencentes ao município que sejam objeto de regularização fundiária, bem como emitir e/ou assinar título necessário ao ato (LEI MUNICIPAL N° 1.515, art. 3°)

A regularização jurídica do lugar denominado Morada Nova com amparo na Lei Federal nº11.977/2009 e Lei Municipal nº 1.515/2010, se dará mediante a utilização do instrumento jurídico de política urbana “Titulo de Legitimação de Posse”, conforme prescreve o artigo 58, § 1° da Lei 11.977/2009 com caráter de escritura pública, e será levado ao registro imobiliário competente (DECRETO MUNICIPAL N° 2.046 ART. 3°).

Como pode ser visto nos artigos anteriormente citados, o próprio município previu no processo de regularização fundiária a transmissão da propriedade. Entretanto, o art. 183 da Constituição Federal citado pela Lei nº 11.977/2009 que foi a base para o processo de regularização fundiária do município em seu art. 60, § 3° afirma que os imóveis públicos não estão sujeitos a usucapião.

Como discutido no capítulo anterior, existe a proibição da usucapião de imóveis públicos expressos na Constituição Federal de 1988 e no Código Civil. Há também autores contra e a favor desse tipo de procedimento e poucas jurisprudências com pareceres favoráveis. Os que são contra a usucapião de imóveis públicos baseiam-se na legislação vigente e os que são a favor citam frequentemente a função social da propriedade afirmando que essa função pode ser, ao mesmo tempo, direito fundamental, princípio da ordem econômica e garantia para a dignidade da pessoa humana, dessa forma, estaria acima da proteção ao patrimônio econômico.

Além disso, na visão desses autores, o bem público afetado a uma destinação pública está de acordo com a função social da propriedade, já os bens ditos públicos, mas que não possuem afetação, estão descumprindo a função social da propriedade por parte do próprio poder público.

De acordo com a lei, os imóveis públicos podem, por exemplo, ser doados, alienados ou concedidos, mas não usucapidos. Desse modo, percebe-se que há diferenças entre as normas jurídicas em vigor e os procedimentos administrativos utilizados pelo município de Manhumirim no processo de regularização fundiária.

Os procedimentos utilizados pelo município no Bairro Morada Nova são para os casos em que a área objeto de regularização é privada, o que justificaria a emissão do Título de Legitimação de Posse aos moradores e todos os procedimentos que o envolve. De acordo com a legislação vigente, citada no capítulo anterior, quando a área objeto de regularização é pública, o procedimento seria a doação ou a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.

Nessas situações de imóvel público, não haveria necessidade, portanto, de emissão de Título de Legitimação de Posse, visto que esse título é o reconhecimento público de que o morador está na posse do imóvel. O município não tem necessidade de reconhecer a posse de uma área que pertence a ele mesmo.

Não foi possível saber, no âmbito desta pesquisa, o motivo de o município ter optado por adotar um procedimento considerado desnecessário, como a emissão dos Títulos de Legitimação de Posse, na medida em que poderia ter optado por um caminho mais simples e rápido, valendo-se dos instrumentos já citados.

Como o processo de regularização está em andamento e não completou ainda cinco anos desde a emissão do primeiro Título de Legitimação de Posse, não é possível saber se o município vai manter o fluxo processual, conforme afirmou o advogado-consultor, ou se vai alterar a forma de agir, valendo-se dos instrumentos CUEM, CDRU, doação ou outro.

Da mesma forma, não se sabe ainda qual será a reação dos moradores, ao constatarem, ao final do prazo, que não poderão converter o Título de Legitimação em Título de Propriedade e, mais ainda, ao constatarem que não

poderão alienar o imóvel e nem utilizá-lo como garantia para empréstimos e financiamentos, caso o cartório tenha o entendimento de que não poderá conceder o Título de Propriedade de Imóvel originalmente público.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo geral compreender como ocorreu o processo de regularização fundiária urbana implantada pelo município de Manhumirim (MG) a partir de 2010. Especificamente, pretendeu-se investigar como ocorreu o processo de regularização fundiária no Bairro Morada Nova, analisar as condições jurídicas de regularização fundiária no bairro e identificar as possíveis alterações ocorridas nas moradias e no Morada Nova após a regularização.

O Bairro Morada Nova foi criado pela Prefeitura para atender a moradores de outros bairros, que devido a fortes chuvas no ano de 1997, ficaram desabrigados ou estavam em área de risco.

De acordo com os resultados da pesquisa foi possível concluir que o município de Manhumirim, desde o início dos anos 1990, tem previsto em seu arcabouço legislativo (Lei Orgânica Municipal e Plano Diretor) a necessidade de promover políticas públicas de regularização fundiária. No entanto, até 2010, nada foi feito concretamente. Em 2010, o município deu início a uma política de regularização fundiária valendo-se, inicialmente, da Lei Federal nº 11.977, de 2009. Essa lei possibilitou a desjudicialização do processo de regularização, facilitando assim as ações apenas pela via administrativa e sob comando do Município. Com base na Lei Federal, o município aprovou duas outras normas para dar segurança jurídica ao processo: a Lei Municipal nº 1.515/2010 e o Decreto Municipal nº 2.046/2011.

A iniciativa para implantação do processo de regularização partiu do prefeito e de um advogado que prestava serviços para a Prefeitura, logo após a instituição da Lei nº 11.977, e não por exigência da população, que, de acordo com a análise feita, não participou do processo de elaboração da política que foi implantada pelo interesse do prefeito em acabar com a ilegalidade urbana no município.

A implantação do Programa de Regularização Fundiária foi feita com recursos próprios do município, não sendo cobrada nenhuma taxa aos moradores. No entanto, o município condicionou a participação dos moradores no Programa a

estarem em dia com o pagamento do IPTU e das taxas de água. O Cartório de Registro de Imóveis, baseando-se na Lei Federal nº 11.977/2009, também isentou os moradores de qualquer taxa, seja para a emissão do Título de Legitimação de Posse, seja para convertê-lo em Título de Propriedade.

A pesquisa constatou que os moradores fizeram modificações pouco significativas em seus imóveis, motivados pela segurança de estarem regularizados. As poucas modificações identificadas resultaram em pequenas ampliações da moradia. As principais causas decorreram do fato de eles não acharem necessárias e também devido ao receio de tomarem empréstimos bancários para realização de reformas.

Quanto às modificações em termos de infraestrutura urbana e serviços urbanos existentes no bairro, a pesquisa constatou que a área já estava consolidada, na medida em que o bairro foi implantado há mais de 15 anos. Constatou-se que ele já apresentava a infraestrutura básica exigida pela Lei Federal nº 6766/79 (Parcelamento do Solo Urbano) e que as mudanças identificadas após início do processo de regularização foram: a implantação de hidrômetros nas residências, de serviço de correios e construção de quadra poliesportiva.

Com relação às mudanças ocorridas na vida do morador como resultado da regularização, foi possível perceber que estas estavam relacionadas a como eles se sentiam em relação à posse do imóvel. Pelos depoimentos, constatou-se que ser proprietário de um imóvel, “o ser dono” tinha um grande peso. “Ser dono” para alguns entrevistados significava ter segurança no exercício do direito de morar, era não ter receio de perder a casa. Essa segurança só se materializava quando se tinha a escritura do imóvel. Por mais que tivessem uma casa, apenas com a escritura é que a maioria dos entrevistados acreditava que o imóvel lhes pertencia. Talvez pelo fato de que com o Título de Propriedade o imóvel deixa de estar numa situação de ilegalidade para ser uma moeda de troca, sendo um bem que tende a se valorizar cada vez mais e que os moradores podem passar a dispor caso queiram.

Tratando-se das condições jurídicas da regularização fundiária no Bairro Morada Nova, percebeu-se pelas análises feitas que há uma legislação municipal

que permite a transmissão da propriedade pública expressa pela Lei Municipal n° 1515 e pelo Decreto Municipal n° 2046, mas há também uma lei maior que é a Constituição Federal contrária a esse tipo de procedimento. Da mesma forma, existem diferentes entendimentos entre os autores sobre a usucapião de bens públicos e sentenças judiciais com pareceres a favor e contra a utilização desse instrumento em áreas públicas.

Sendo assim, ao final do processo de regularização fundiária, ou seja, no período em que os moradores deverão fazer a Conversão do Título de Legitimação de Posse em Título de Propriedade, o município de Manhumirim terá duas escolhas: utilizar a usucapião seguindo a opinião da minoria dos autores e baseando-se em algumas jurisprudências ou utilizar outro instrumento como a CUEM que é defendida pela maioria dos autores. Pois, mesmo o município utilizando-se de procedimentos de regularização fundiária de áreas privadas em áreas públicas, a lei não veda esse tipo de procedimento, apenas a utilização do instrumento de usucapião na maioria dos casos.

A regularização fundiária implantada pelo município de Manhumirim no Bairro Morada Nova está em um estado de desenvolvimento bem avançado, facilitado pelo fato de a área objeto de regularização já apresentar os requisitos exigidos pela lei. Entretanto, a forma de seu desenvolvimento pode futuramente não levar ao objetivo tão esperado para os moradores, que será a conversão do Título de Legitimação de Posse em Título de Propriedade. Assim, se for analisar a legislação vigente, há um grande desafio pela frente para o município de Manhumirim, que será tornar realidade as expectativas dos moradores que adquiriram o Título de Legitimação de Posse e aguardam pela sua conversão em Título de Propriedade ao final dos cinco anos.

Pode-se inferir ainda, a partir dos levantamentos feitos, as dificuldades que o município de Manhumirim teve e está tendo, já que o processo de regularização fundiária se encontra em andamento, para implantar a política de regularização. A Prefeitura não possuía e não possui ainda um corpo técnico capacitado para implantar a política. A começar por um corpo jurídico próprio, experiente e com domínio do arcabouço jurídico apropriado, principalmente da Lei Federal n° 11.977/2009, que havia sido aprovada pouco tempo antes de o processo de

regularização ter início em Manhumirim. A própria Prefeitura reconheceu também a necessidade de contratar um profissional na área de assistência social para apresentar às famílias os benefícios do programa, que começou com grande adesão, mas que declinou fortemente nos últimos dois anos. Esses elementos são indicadores de certa “fraqueza institucional” encontrada principalmente nos chamados municípios de pequeno porte demográfico, que querem implantar uma política social, mas se deparam com entraves institucionais importantes que podem colocar em risco a própria política.

Para o desenvolvimento de novas pesquisas sugere-se uma análise da política de regularização fundiária baseada na Lei nº 11.977/2009 implantada pelos municípios após os cinco anos necessários para a conversão do Título de Legitimação de Posse em Título de Propriedade para verificar se os Títulos de Legitimação de Posse foram convertidos em Títulos de Propriedade ou até mesmo se houve dificuldades para a sua conversão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Modesto Starling. **Manhumirim - Plano global de emergência**. Belo Horizonte, MG: Arquiteto e Associados, 1997 – Relatório Técnico.

ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19. ed. São Paulo: Método, 2011.

ALFONSIN, Betânia. O Significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 69-98.

_____. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 195-269.

_____. Para Além da regularização Fundiária: Porto Alegre e o urbanizador social. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES Edésio (Org.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 281-291.

_____. **A lei e a ilegalidade do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 427-456.

ARRETCHE, Marta T. S. **Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas**. Rio de Janeiro: BIB, 1995.

_____. Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis Aureliano Gama. **Habitação e Poder: da fundação da casa popular ao banco nacional de habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

BALDEZ, Miguel. **Solo urbano, reforma urbana, propostas para a Constituinte**. Rio de Janeiro: Fase, 1986.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BONATES, Mariana Fialho. **Ideologia da casa própria sem casa própria: programa de arrendamento mercantil residencial de João pessoa**. Paraíba: UFPB, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e difusão da Casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 2011.

_____. Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: Revisão Histórica e Novas Perspectivas no Governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, n.1. p. 70-104. set. 2008. Disponível em <<http://www.usjt.br/arq.urb/numero01/artigo05180908.pdf>>. Acesso em: jan. De 2015

_____. Do Projeto Moradia ao Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, São Paulo, n. 82, ano 22, mai/jun. 2009.

BOTELHO, Demerval Alves. **História de Manhumirim**: município e paróquia. I, II, III, IV. Belo Horizonte: O Lutador 2011.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contagem Populacional. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: jan. 2015.

_____. Constituição (1988). Vade Mecum. 15. ed. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Lei nº 10.257 de 2001. Institui o Estatuto da Cidade. Brasília, 10 jul. 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: jan. 2015.

_____. Lei nº 3.071 de 1916. Institui o Código Civil. Rio de Janeiro, 1 Jan. 1916. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3071-1-janeiro-1916-397989-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: jan. 2015.

_____. Lei nº 6.766 de 1979. Institui o Parcelamento do Solo Urbano. Brasília, 19 dez. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: jan. 2015.

_____. Lei nº 11.977 de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, 7 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: jan. 2015

_____. Decreto Lei nº 271 de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília, 28 fev. 1967. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm. Acesso em: jan. 2015.

_____. Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal n. 11.977/2009. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2013. Disponível em: www.cidades.gov.br. Acesso em: mar. 2015.

_____. Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Jurisprudência do TJMG. Apelação Cível 1.0499.07.004302-5/001, Relator (a): Des.(a) Bitencourt Marcondes, 16ª CÂMARA CÍVEL Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/portal/>. Acesso em: mar. de 2015.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Jurisprudência do TJSP. AP. nº 9251853-33.2008.8.26.0000, Rel. Des. Christine Santini, 5ª Câmara de Direito Privado. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Jurisprudência do TJSP. AP. nº 9130985-26.2008.8.26.0000, Rel. Des. Silvério Ribeiro, 5ª Câmara de Direito Privado. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/>. Acesso em: 10 mar. 2015.

CABRAL, Gustavo Cesar Machado. A lei da boa razão e as fontes do direito: investigações sobre as mudanças no direito português do final do antigo regime. In: **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010. p. 6114-6126.

CARRILLO SALOMÓN, Yvette Mónica. **Desafios para elaboração de projetos urbanísticos de regularização fundiária**: etapas e fontes de informação. 2013. 140f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Brasília, Brasília, D.F, 2013.

CHAFFUN, Nelson. Dinâmica global e desafio urbano in: BONDUKI, Georges Nabil (org). **Habitat**: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997. p. 18-37.

CHALHUB, Melhim Namem. Patrimônio de afetação: a reforma por caminhos alternativos. **Boletim Eletrônico IRIB**. São Paulo, SP. p. 21, ago. 2004. Disponível em: www.anoregbr.org.br/?action=doutrina&iddoutrina=121 Acesso em: mar. 2015.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CORRÊA, Roberto Lobato. Perspectivas da urbanização brasileira: uma visão geográfica para o futuro próximo. In: PEREIRA, Élson; DIAS, Leila Cristina Duarte (orgs.) **As Cidades e a Urbanização no Brasil: Passado, Presente e Futuro**. Florianópolis: Insular, 2011. p. 17-31.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. A “Cidade ilegal”: notas sobre o senso comum e o significado atribuído à ilegalidade. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.) **As cidades da Cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p.145-157

D’AMICO, F. O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal. In: COSTA, Juliana Camargos et al. **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento/ Caixa Econômica Federal, 2011. Disponível em: http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201111291655290.LivroCAIXA_T_0.pdf#page=33 Acesso em: 2 jan. 2015.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a Renovação das Políticas de Legalização de Favelas no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 34-68.

_____. Legalizando o ilegal. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.) **As cidades da Cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p.141-145

FUKASSAWA, Fernando. **Regularização Fundiária Urbana**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GIL, Antônio C. **Métodos de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2013.

GONÇALVES, Rafael Soares. Pensar a Regularização Fundiária como Política Socioespacial. **Estudos Avançados**, v.23, n. 66, p. 237-249. 2009.

GUNSTIN, Miracy Barbosa de Souza. A cidade ilegal: espaço de anulação da cidadania. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.) **As cidades da Cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p.157-171.

HAGUETTE, T.M.F. **Metodologias Qualitativas na Sociologia**. Petrópolis: Vozes.1987.

IMPARATO, Ellade. A regularização fundiária de São Paulo: a problemática da zona leste. In: FERNANDES, Edésio (org). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 269-302.

LHAR, Helena. A lógica perversa da irregularidade/regularização dos loteamentos clandestinos ou irregulares. In: Nalini, Jose Renato; Levy, Wilson (Org.) **Regularização Fundiária**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 189-203.

LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina A. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de direito urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MANHUMIRIM. Lei nº 1.360, de 09 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor de Manhumirim. Manhumirim, 9 out. 2006. Legislação Municipal.

_____. Lei Orgânica de Manhumirim de 21 de março de 1990. Manhumirim, 21 mar. 1990. Legislação Municipal.

_____. Lei nº 1.515, de 21 de dezembro de 2010. Institui o programa de regularização fundiária no município de Manhumirim. Manhumirim, 21 dez. 2010. Legislação Municipal.

_____. Decreto nº 2,046, de 14 de julho de 2011. Identifica, institui e reconhece como área especial de interesse social o lugar denominado morada nova, aprova sua regularização fundiária e urbanística e dá outras providências. Manhumirim, 14 jul. 2011. Legislação Municipal.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

_____. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo. 1995. Disponível em http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf. Acesso em mar/2015.

_____. **Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: Metrôpoles Brasileiras. São Paulo em Perspectiva**, p. 21-33. 2000.

_____. **Metrópole, Legislação e Desigualdade. Estudos Avançados**, n.17, v. 48, p.151-164, 2003.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 6. ed. São Paulo: HUCITEC, 1996.

MARTINS, Sergio Pinto. **Instituições de Direito Público e Privado**. São Paulo, Atlas, 2013.

MATTOS, Liana Portilho. **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MEDEIROS, Marcelo. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. Brasília: **IPEA**, 2001. (Texto para Discussão n. 852).

MELO, Ligia. **Direito à moradia no Brasil**: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MENDES, José Sacchetta Ramos. Desígnios da lei de terras: imigração, escravismo e propriedade fundiária no Brasil império. **Cadernos CR**, Salvador, v. 22 n. 55 jan/abr. 2009.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia**. São Paulo: Atlas, 2011.

MONTE-MÓR, Roberto Luis. Outras Fronteiras: novas especialidades na urbanização brasileira. In: CASTRIOTA, Leonardo B. (org.) **Urbanização Brasileira**: Redescobertas. Belo Horizonte: C/Arte, 2003.

MOTTA, Márcia Maria Mendes. **Nas fronteiras do poder**: conflito e direito a terra no Brasil de século XIX. Rio de Janeiro: Vício de Leitura. Arquivo Público do Estado do RJ, 1998.

MOTTA, Maria Clara de Mello. **Conceito constitucional de propriedade**: tradição ou mudança?. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1997.

NALLINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

NASCIMENTO, R. M. A.; MAIA, D. S. Os impactos iniciais da Lei de Terras de 1850 na estrutura fundiária da cidade da Parahyba. **GeoTextos**, v.7, n.2, p. 45-68, dez. 2011. Disponível em: www.portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/download/.../4086. Acesso em 14 de jan. 2015.

OLIVEIRA, D. O. Uma releitura do princípio do acesso à justiça e a ideia da desjudicialização. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 11, p. 67-98, 2013.

OSÓRIO, Leticia Marques. A cidade informal e o novo plano diretor de Porto Alegre. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 165-195.

PAIVA, João Pedro Lamana. Regularização fundiária de interesse social. IRIB, São Paulo. 2012

PREFEITURA MUNICIPAL DE MANHUMIRIM. Disponível em: <<http://www.manhumirim.gov.mg.br>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

RATTNER, Henrique. Prefácio. In: ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

RICHARDSON, Roberto Jarry et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2012.

ROLNIK, Raquel; SAULE JUNIOR, Nelson. Habitat. In: BONDUKI, Nabil George (org). **Assentamentos humanos como tema global in Habitat: as praticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. 2. ed. são Paulo: Studio Nobel, 1997.

SANTORO, Paulo F.; BONDUKI, Nabil. **O Desafio do Parcelamento do Solo a partir do Periurbano: Composição do preço da terra na mudança do solo rural para o urbano**. In: XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento urbano e regional. Florianópolis:. 2009. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/3269>. Acesso em: 10 jan. 2015.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 1994.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. **IPEA**. 1999

SCHVASBERG, Benny. Tendências e problemas da urbanização contemporânea no Brasil. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org.) **Urbanização brasileira: Redescobertas**. Belo Horizonte: C/Arte. 2003. p. 43-63

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SMOLKA, Martim O. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.). **A lei e a ilegalidade do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 255-294.

SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes. Orçamento participativo: descentralização e democratização do poder local. In: FERNANDES, Edésio

(Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 165-195.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**. 3. ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2013.

STEFANIAK, Jeaneth Nunes. **Propriedade e função social**: perspectivas do ordenamento jurídico e do MST. Ponta Grossa: UEPG, 2003.

STUMPF, Ida Regina C. Pesquisa bibliográfica. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antônio (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 51-61.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 48, fev. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092002000100006&script=sci_arttext. Acesso em: 11 mar. 2015

VIZZOTO, Andrea Teichmann.; PRESTES, Vanêscia. Buzelato. **Direito urbanístico**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

WERNA, Edmundo. et al. **Pluralismo na Habitação**. São Paulo: Anablume, 2001.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Entrevista com o advogado consultor da Prefeitura

Faço mestrado na Universidade Federal de Viçosa no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo sob a orientação do professor Geraldo Browne e estou desenvolvendo uma pesquisa que trata da política de regularização fundiária aqui no município de Manhumirim. O meu objetivo é conhecer o processo de regularização fundiária que está sendo implantado em Manhumirim, considerada uma cidade de pequeno porte. Geralmente, os programas de regularização fundiária são implantados em grandes cidades e em áreas de favelas. Parece que o processo em Manhumirim é diferente daquele implantado nas grandes cidades. A ideia é que a experiência aqui vivenciada possa ser conhecida e difundida para outros municípios de pequeno porte em outras partes do país.

- 1- Quando começou o processo de regularização fundiária em Manhumirim?
- 2- Quem deu início ao processo de regularização fundiária?
- 3- Quais foram os agentes/pessoas/órgãos públicos e privados que participaram no início e quais os que estão participando no momento?
- 4- Quais foram os motivos que levaram a implantar o processo de regularização fundiária em Manhumirim?
- 5- Quem financia o projeto? Prefeitura () Governo Estadual () Governo Federal () ONG () Outros
- 6- Havia ou foi feito um diagnóstico da situação de ilegalidade urbana (relacionada à ocupação ilegal de terrenos) em Manhumirim?
- 7- Quais foram os critérios utilizados para a escolha dos bairros a serem regularizados?
- 8- Quais foram os bairros ou áreas escolhidas para regularizar?
- 9- Quantos imóveis serão regularizados no total e quantos por cada bairro?
- 10- A população beneficiária participou do processo? Como, por exemplo, na escolha dos bairros, na escolha das famílias, a ordem de prioridade etc.
- 11- Qual o papel desempenhado por cada agente no processo de regularização (Prefeitura, advogado, famílias etc.)?

- 12- Qual o custo aproximado de cada imóvel regularizado?
- 13- Houve dificuldades para iniciar o processo?
- 14- Se houve, dificuldades quais foram elas?
- 15- As áreas que estão sendo regularizadas são públicas ou privadas?
- 16- Qual o instituto jurídico (legislação) que está sendo utilizado para regularizar essas áreas?
- 17- Sabe-se que durante esse processo de regularização houve mudanças na Administração Municipal com a eleição de um novo prefeito, como ficou o processo de regularização durante esse período? Continuidade () Descontinuidade ()
- 18- Quanto tempo tem sido gasto para uma família receber o título de propriedade do imóvel (ou documento que garante a propriedade)?
- 19- Os moradores têm demonstrado interesse em regularizar seus imóveis? Sim () Não (). Se não, quais os motivos do desinteresse?
- 20- Para a Prefeitura, quais são os benefícios da regularização fundiária para as famílias e para a própria prefeitura?
- 21- Qual tem sido o comportamento das famílias que têm o imóvel regularizado? Reformam o imóvel? Vendem o imóvel? Ficam indiferentes
- 22- A Prefeitura tem realizado obras de urbanização nos bairros que estão passando por processo de regularização?
- saneamento básico ()
- abastecimento de água ()
- drenagem ()
- pavimentação () – tipo: asfalto (), pedra fincada (), outro
- posto de saúde ()
- escola ()
- creche ()
- Praça ()
- Ponto de ônibus ()
- Outros
- Obrigado!

APÊNDICE B – Entrevista com gestores públicos municipais

Faço mestrado na Universidade Federal de Viçosa no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo sob a orientação do professor Geraldo Browne e estou desenvolvendo uma pesquisa que trata da política de regularização fundiária no município de Manhumirim. O meu objetivo é conhecer o processo de regularização fundiária que está sendo implantado em Manhumirim, considerada uma cidade de pequeno porte. Geralmente, os programas de regularização fundiária são implantados em grandes cidades e em áreas de favelas. Parece que o processo em Manhumirim é diferente daquele implantado nas grandes cidades. A ideia é que a experiência aqui vivenciada possa ser conhecida e difundida para outros municípios de pequeno porte em outras partes do país.

- 1- Quando começou o processo de regularização fundiária em Manhumirim?
- 2- Quem deu início ao processo de regularização fundiária?
- 3- Quais foram os agentes/pessoas/órgãos públicos e privados que participaram no início e quais os que estão participando no momento?
- 4- Qual tem sido o papel do Cartório desde o início de implantação do processo de regularização fundiária?
- 5 – Qual é o instrumento jurídico que está sendo utilizado para regularizar os imóveis?
- 6 – Quantos imóveis estavam previstos para serem regularizados em Manhumirim quantos já foram regularizados até o momento?
- 7 – Quantos imóveis estavam previstos para serem regularizados no Bairro Morada Nova e quantos já foram regularizados até o momento?
- 8 – Houve alguma redução das taxas cobradas pelo Cartório para facilitar a regularização dos imóveis?

Obrigado!

APÊNDICE C – Entrevista com os moradores do Bairro Morada Nova

Faço mestrado na Universidade Federal de Viçosa no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo sob a orientação do professor Geraldo Browne e estou desenvolvendo uma pesquisa que trata da política de regularização fundiária aqui no município de Manhumirim. O meu objetivo é conhecer o processo de regularização fundiária que está sendo implantado em Manhumirim, considerada uma cidade de pequeno porte. Geralmente, os programas de regularização fundiária são implantados em grandes cidades e em áreas de favelas. Parece que o processo em Manhumirim é diferente daquele implantado nas grandes cidades. A ideia é que a experiência aqui vivenciada possa ser conhecida e difundida para outros municípios de pequeno porte em outras partes do país.

Entrevistado número_____

- 1- Há quanto tempo você reside nesse bairro?
- 2- Antes de vir para esse bairro onde residia
- 3- Por que você veio morar nesse bairro?
- 5- Quando surgiu seu interesse para regularizar seu imóvel?
- 6- O fato de não ter a escritura do seu imóvel lhe causava insegurança (receio de perder o imóvel)? Sim () Não () Porquê?
- 7- Você já teve algum problema por não ter a escritura ou o título de legitimação de posse do seu imóvel? Sim () Não () Quais?
- 8- Como e quando você ficou sabendo do programa da prefeitura para regularização de imóveis nesse bairro?
- 9- Como você reagiu à notícia do programa da prefeitura?
Aceitou () Discordou () Explique:
- 10- Quais são os aspectos que você considera como positivos e como negativos na regularização Fundiária?
- 11- Você foi orientado ou recebeu informações da prefeitura sobre a legislação que trata da regularização fundiária : Sim () Não ()
- 12- A prefeitura fez reuniões para explicar a política de regularização fundiária?
Sim () Não ()
- 13- Se houve reuniões, você participou dessas reuniões? Sim () Não ()

14- Quando foi que você recebeu a escritura de seu imóvel ou o título de legitimação de posse? 2010 () 2011 () 2012 () 2013 () 2014 ()

15- Após receber a escritura ou título de legitimação de posse você fez reforma em seu imóvel?

16- Sim () Não ()

17- Quais mudanças você fez em sua casa após a regularização?

() ampliação () implantação de rede de água () implantação de rede de esgoto ()
implantação de energia elétrica () outros

18- Você já conseguiu fazer empréstimo em banco para reformar sua casa antes da regularização? Sim () Não ()

19- Você fez empréstimo em banco para reformar sua casa depois da regularização? Sim () Não ()

20- A regularização tornou mais fácil a obtenção de crédito? Sim () Não ()

Por quê?

21- Você acha vantajoso regularizar o seu imóvel? Sim () Não () Porquê?

22- O que mudou na sua vida após a regularização?

23- Seu imóvel passou a valer mais com a regularização? Sim () Não ()

24- Depois da regularização você passou a pagar algum imposto ou taxa que não era cobrado antes? Sim () Não ()

25- Alguns dos impostos ou taxas que eram cobrados aumentou de valor após a regularização? Sim () Não ()

26- Depois da regularização a prefeitura realizou obras no bairro? Sim () Não ()

27- O que o bairro passou a ter com a regularização e que não havia antes?

() água () luz () calçamento () energia elétrica () esgoto (), drenagem(), escola
() creche () associações, Outros


28- Quais foram os agentes que você teve contato para fazer a regularização?

() Prefeito () Vereador () Advogado () Secretário da prefeitura () Oficial de Cartório () Assistente Social, outros

Obrigado!

ANEXOS

ANEXO A – Lei Municipal nº 1515/2010



PREFEITURA MUNICIPAL DE MANHUMIRIM
ESTADO DE MINAS GERAIS
CNPJ - 18.392.530/0001-98

LEI MUNICIPAL N.º 1.515/2010
De 21 de dezembro de 2010.

Institui o Programa de Regularização Fundiária no Município de Manhumirim, e dá outras providências.

O Povo do Município de Manhumirim, por seus representantes na Câmara Municipal, aprovou e eu, Ronaldo Lopes Corres, Prefeito Municipal, em seu nome, sanciono a seguinte lei:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º - Os parcelamentos irregulares do solo para fins urbanos, existentes no Município de Manhumirim, poderão ser objeto de regularização fundiária de interesse social ou específico, desde que obedecidos os critérios fixados nas Leis Federais 11.977/2009, 10.957/2001 e 8.666/1993 combinado com as legislações estaduais e municipais no que couber, bem como os regulamentos editados pelo Executivo Municipal.

Art. 2º - Para regularização fundiária de interesse social ou específico, o Poder Executivo procederá a regularização dos assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Art. 3º - O Poder Executivo Municipal poderá proceder a transmissão da propriedade em caráter não oneroso aos ocupantes de imóveis pertencentes ao município que sejam objeto de regularização fundiária, bem como emitir e/ou assinar título necessário ao ato.

Art. 4º - O Poder Executivo Municipal poderá emitir título de legitimação de posse para ocupantes de imóveis não pertencentes ao município que sejam objeto de regularização fundiária.

Art. 5º - Os loteamentos forçados e demais assentamentos irregulares realizados em imóveis de particulares, poderão ser objeto de doação ao Município, ficando município autorizado a receber tais imóveis em doação para os fins que especificam esta lei.

Art. 6º - O Poder Executivo Municipal poderá criar Preço Público para custeio das despesas com o Programa de Regularização Fundiária, no que se refere à individualização e titularização do imóvel, caso o município não obtenha recurso financeiro para financiamento integral ou parcial do projeto.

Rua Roque Porcuro Junior, n.º 13, Centro, Manhumirim/MG – CEP: 36.970-000 / TEL: (33) 3341-9900



PREFEITURA MUNICIPAL DE MANHUMIRIM
ESTADO DE MINAS GERAIS
CNPJ - 18.392.530/0001-98

Art. 7º - Para os assentamentos consolidados anteriormente à publicação da Lei 11.977/2009, fica autorizado a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano.

Art. 8º - O Poder Executivo Municipal poderá celebrar contratos e convênios com instituições, empresas e pessoas físicas que desempenham atividades relacionadas ao objeto de regularização fundiária.

Art. 9º - Fica criada a Comissão de Apoio ao Programa de Regularização Fundiária, cuja composição, competência e atuação serão objeto de regulamento próprio.

Art. 10 - Para fazer face às despesas resultantes da aplicação da presente lei, serão utilizados recursos consignados no orçamento vigente ou da abertura de crédito especial.


Art. 11 - O Poder Executivo Municipal poderá regulamentar por decreto ou portaria no que couber, todos os atos necessários à implementação do Programa de Regularização Fundiária.

Art. 12 - Revogam-se as disposições em contrário, em especial a Lei n.º 1.446, de 16 de dezembro de 2008.

Art. 13 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

REGISTRE-SE, PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

*Gabinete do Prefeito Municipal de
Manhumirim – Estado de Minas Gerais,
aos vinte dias do mês de dezembro de
dois mil e dez (20/12/2010).*


Ronaldo Lopes Correa
Prefeito Municipal

ANEXO B – Decreto n° 2.046/2011

DECRETO N° 2.046 , DE 14 DE JULHO DE 2011

Identifica, institui, delimita e reconhece como Área Especial de Interesse Social o lugar denominado Morada Nova, aprova sua regularização fundiária e urbanística e dá outras providências.

O Prefeito Municipal de Manhumirim, Ronaldo Lopes Correa, no uso das atribuições legais, e em conformidade com o disposto no artigo 132, inciso I, alínea "a", da Lei Orgânica Municipal; e,

Considerando que a Lei Municipal n° 1.515/2010 autoriza o Executivo a regulamentar por decreto os atos necessários à Regularização Fundiária;

Considerando que a Lei N° 11.977/2009 define que a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;

Considerando que o lugar denominado "Morada Nova" está incluído no perímetro urbano do município de Manhumirim, conforme Lei 1.517/2010;

Considerando que a área urbana do lugar denominado Morada Nova, encontra-se consolidada, com malha viária implantada e tem 02 (dois) ou mais dos seguintes equipamentos de infra-estrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Considerando que a área do lugar denominado "Morada Nova" encontra-se ocupada de forma mansa e pacífica a mais de 05 (cinco) anos;

Considerando que a área do lugar denominado "Morada Nova" pertence ao município conforme Registro R-1-4.732 do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Manhumirim;

Considerando que as áreas ou lotes a serem regularizados foram devidamente medidos e georeferenciados;

Rua: Roque Porcari Júnior n° 13 – Centro – CEP: 36.970-000 - Manhumirim – MG
Telefax: 0XX(33)3341-9900 / www.manhumirim.mg.gov.br

PREFEITURA MUNICIPAL DE MANHUMIRIM
ESTADO DE MINAS GERAIS
CNPJ - 18.392.530/0001-98

Considerando que os posseiros foram devidamente identificados e cadastrados;

Considerando que foram identificadas as vias de circulação existentes ou projetadas, bem como as áreas destinadas ao uso público;

Considerando que foram observadas as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada;

Considerando que foram observadas as medidas para promover a segurança da população em situações de risco, bem como as medidas para adequação da infraestrutura básica;

Considerando que é parte integrante deste Decreto o auto de demarcação urbanística instruído com planta e memorial descritivo, plantas topográficas e certidão de matrícula emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis do lugar denominado "Morada Nova";

Considerando que com o advento da Lei Municipal nº 1.515/2010 e Lei Federal nº 11.977/2009, tornou-se possível juridicamente promover a regularização fundiária e urbanística das áreas de posses urbanas, atendidos os parâmetros urbanísticos flexibilizados;

Considerando a realidade existente de fato "in loco", que a área encontra-se habitada em caráter irreversível, pendente apenas de regularização de direito, visando principalmente a inclusão das pessoas ao direito à propriedade regularizada, onde a regularização da área se faz exatamente para a efetiva inclusão social e sua existência de direito;

Considerando e objetivando a verdadeira função social da terra, a implantação da política de desenvolvimento urbano legalizada, meta desta Administração, buscando garantir e assegurar a tranquilidade, o bem estar social da coletividade, mediante planejamento e controle real do solo, reconhecendo que a ocupação existente encontra-se consolidada e, por uso predominantemente residencial,

DECRETA:

Art. 1º - Fica identificada, instituída, delimitada e reconhecida em área Especial de Interesse Social, as áreas de terras somando um total de 66.991,38 m² (sessenta e seis mil, novecentos e noventa e um metros e trinta e oito centímetros de metros quadrados) localizadas na lugar denominado MORADA NOVA de propriedade do Município de Manhumirim, conforme certidão emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Manhumirim.



PREFEITURA MUNICIPAL DE MANHUMIRIM
ESTADO DE MINAS GERAIS

CNPJ - 18.392.530/0001-98

Art. 2º - Fica aprovado o Remanejamento/Remembramento/Desmembramento das áreas que compõem a área Especial de Interesse Social, englobando o sistema viário e as áreas destinadas aos equipamentos urbanos e comunitários, estas de propriedades do Poder Público Municipal, num total de 66.991,38 m² (sessenta e seis mil, novecentos e noventa e um metros e trinta oito centímetros de metros quadrados), situadas no lugar denominado Morada Nova, em Manhumirim, passando a constituir áreas e lotes, bens dominiais do Município de bens de uso comum do povo com as características, limites e confrontações, constantes do mapa em anexo.

Art. 3º - A regularização jurídica do lugar denominado Morada Nova com amparo na Lei Federal nº 11.977/2009 e Lei Municipal nº 1.515/2010, se dará mediante a utilização do instrumento jurídico de política urbana "Título de Legitimação de Posse", conforme prescreve o artigo 58, § 1º da Lei 11.977/2009, com caráter de escritura pública, e, será levado ao registro imobiliário competente.

Art. 4º - Os lotes resultante de desmembramento do lugar denominado Morada Nova, serão destinados, exclusivamente, às pessoas residentes.

Art. 5º - É parte integrante deste decreto a Planta de Regularização Fundiária, Memorial Descritivo, Auto de Demarcação Urbanística e Certidão de Matrícula do imóvel objeto da regularização emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Manhumirim.

Art. 6º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

GABINETE DO PREFEITO DE MANHUMIRIM, aos 14 dias do mês de julho de 2011.

Ronaldo Lopes Correa
RONALDO LOPES CORREA
Prefeito Municipal