

Leonardo Luis Avendanha Gabrich Ferreira

DESAFIOS PARA A PROMOÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA EM
MINAS GERAIS

Belo Horizonte
2016

Leonardo Luis Avendanha Gabrich Ferreira

DESAFIOS PARA A PROMOÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA EM
MINAS GERAIS

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Prof.^a Dra. Flávia de Paula Duque Brasil.

Belo Horizonte

2016

F383d Ferreira, Leonardo Luis Avendanha Gabrich.
Desafios para a promoção da regularização fundiária plena em Minas Gerais [manuscrito] / Leonardo Luís Avendanha Gabrich Ferreira. -- 2016.
78 p. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho.

Orientadora: Flávia de Paula Duque Brasil
Bibliografia: 79-83

1. Política urbana – Minas Gerais. 2. Regularização fundiária – Minas Gerais. 3. Políticas públicas – Minas Gerais. I. Brasil, Flávia de Paula Duque. II. Título.

711:32(815.1)

Leonardo Luis Avendanha Gabrich Ferreira

Desafios para a promoção da regularização fundiária plena em Minas Gerais

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Banca examinadora

Prof.^a Dra. Flávia de Paula Duque Brasil (Orientadora) – Fundação João Pinheiro

Prof. Dr. Ricardo Carneiro – Fundação João Pinheiro

Prof.^a Dra. Carolina Portugal Gonçalves da Motta – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 30 novembro de 2016.

RESUMO

Este trabalho busca compreender e analisar as possíveis dificuldades e óbices para a construção de políticas públicas para a promoção de regularização fundiária plena em Minas Gerais. Para tanto, recorre-se à revisão bibliográfica, legal e documental bem como o uso de entrevistas semiestruturadas junto a gestores públicos para caracterizar os problemas da informalidade e irregularidade no contexto da urbanização no Brasil; analisar os marcos legais federais da política urbana e sistematizar os instrumentos legais disponíveis para executar a regularização fundiária concernente à titulação de imóveis; caracterizar a regularização fundiária plena, seus marcos legais e sistematizar os requisitos urbanísticos necessários para a sua promoção; e analisar trajetória da política estadual de regularização fundiária, seus programas, instrumentos, suas lacunas e dificuldades.

Palavras chave: Urbanismo; Política Urbana; Regularização Fundiária; Políticas Públicas; Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
2	URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: POLÍTICA URBANA E DIREITO À CIDADE..	12
2.1	TRAJETÓRIA DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA.....	13
2.2	ALGUMAS NOTAS SOBRE A QUESTÃO DA TERRA.....	20
2.3	MARCOS LEGAIS BÁSICOS DA POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL RECENTE.....	23
2.4	CIDADE FORMAL X CIDADE INFORMAL: A CIDADE REAL.....	34
3	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PLENA	39
3.1	CONCEITOS FUNDAMENTAIS.....	40
3.2	ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL.....	44
3.3	INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	46
3.2.1	Usucapião especial urbana.....	48
3.2.2	Concessão de uso especial para fins de moradia	48
3.2.3	Concessão de direito real de uso	49
3.2.4	Direito de superfície	49
3.2.5	Alienação	50
3.2.6	Doação	50
3.2.7	Adjudicação compulsória	51
3.2.8	Desapropriação.....	51
4	AS AÇÕES DE MINAS GERAIS.....	53
4.1	TRAJETÓRIA DA POLÍTICA ESTADUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	53
4.2	INICIATIVAS RECENTES NO ÂMBITO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	61
4.3	ENTRAVES IDENTIFICADOS E ANÁLISE DAS ENTREVISTAS.....	66
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
	REFERÊNCIAS.....	79
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA	84

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da informalidade urbana é uma realidade incontestável e expressiva no panorama da urbanização brasileira, sendo possível afirmar que a menor parte das habitações apresenta conformidades fundiárias e urbanísticas (CARVALHO, 2007; FERNANDES, 2007a; MARICATO, 1996; ROLNIK, 2007).

As explicações para essa realidade decorrem dos processos de urbanização pautados pela produção capitalista das cidades (HARVEY, 2014). A combinação de fatores como a lógica especulativa do mercado imobiliário, associado à conivência estatal para com as ocupações informais em áreas de risco ao longo da ditadura militar (CALDAS, 2015; DENALDI, 2003) bem como aos déficits de inclusividade das políticas urbanas acarretam os problemas fundiários atuais, que são hoje um desafio a ser enfrentado pelos três níveis de governo, cada um com sua competência e âmbito de atuação.

A partir da mobilização de atores no campo da reforma urbana cunham-se então iniciativas progressistas no arcabouço legal da política urbana e habitacional brasileiras devido ao ingresso dessa temática na agenda nacional (CARNEIRO; BRASIL, F. P. D, 2010).

A Constituição de 1988 é a precursora desse movimento, quando institui um capítulo específico para a política urbana. Esse capítulo adiante desdobrou-se no Estatuto da Cidade, em 2001, que o regulamentou, incorporando no plano jurídico uma série de princípios, diretrizes e instrumentos à disposição para a reforma urbana.

Em 2003, é criado o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades, reunindo no plano do governo federal a coordenação das iniciativas de política urbana, sendo segmentadas em torno dos três principais problemas das grandes cidades: a moradia, o saneamento e a mobilidade. Posteriormente, devido à sua relevância, a questão fundiária foi desmembrada da pasta da moradia, compondo uma quarta secretaria ministerial (MARICATO, 2006, p. 2015). Nesse período são construídas as políticas de desenvolvimento urbano nas áreas mencionadas, com seus marcos legais e respectivos programas.

Todavia, embora os avanços no plano federal tenham sido consideráveis, não lograram o equacionamento mais amplo da questão urbana e da habitação de interesse social, que envolve as três esferas de governo, com destaque para a centralidade do município na questão urbana – ou seja, cabe aos entes federados no âmbito de suas atribuições e competências atuarem na formulação e implementação dessas políticas.

O Estado de Minas Gerais viu por muito tempo o descaso com as políticas urbanas e, especificamente, com a política de regularização fundiária.

O Instituto de Terras – ITER era o órgão mineiro que no passado detinha a competência para promover a regularização fundiária no estado, tanto urbana quanto rural. Atuou sucedendo a Fundação Rural Mineira em 2001 até setembro de 2011, quando então é deflagrada a “Operação Grilo” da Polícia Federal, que investigou irregularidades em grilagem de terras por agentes públicos estaduais (NEIVA, 2014). Tal episódio levou à interrupção de todas as ações de regularização fundiária, suspeitas ou não, conduzidas pelo estado, incluindo o cancelamento dos títulos então emitidos.

A crise no Instituto culminou em sua extinção em 2013, transferindo as competências de regularização fundiária para a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana (SEDRU) e a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA, cada qual, respectivamente, devendo atuar em imóveis urbanos e rurais (MINAS GERAIS, 2013). Todavia, a despeito das competências institucionais remanescerem, a SEDRU não chegou a executar políticas relevantes nesse aspecto.

Entretanto, a despeito da decadência dessa política em Minas Gerais no passado recente, há indícios de um ponto de inflexão passível de iniciar um processo de reversão desse quadro. Recentemente, a mudança de orientação de governo no estado de Minas Gerais abriu as portas para iniciativas no âmbito da estruturação de uma política de regularização fundiária. Em 2015 assume um novo governo cuja plataforma de campanha contemplou retomar políticas de regularização fundiária (PIMENTEL..., 2014).

Um dos avanços demandados pela nova gestão, como veicula Leite (2015), Secretário de Estado, é a possibilidade de que essas políticas não se limitem à titulação somente, podendo abarcar, além da necessária segurança jurídica referente à posse do imóvel, um conjunto de medidas que ofereçam aos beneficiários as mínimas condições de urbanidade. Trata-se de garantir às famílias beneficiadas não apenas o acesso ao título, mas, de forma mais ampla, o direito à cidade. Tais ponderações sugerem uma vontade política de que as políticas de regularização fundiária sejam planejadas e executadas à luz do conceito de “regularização fundiária plena” (BRASIL, 2012), que envolve não só a titulação, mas também melhorias urbanísticas destinadas a promover qualidade de vida urbana.

Como forma de promover o enriquecimento do debate em torno dessa temática, o presente trabalho versa sobre o tema da regularização fundiária urbana plena e seus limites e potencialidades enquanto política de governo eventualmente a ser levada a cabo pelo governo estadual diante do panorama da urbanização brasileira, sua trajetória e características atuais. A atualidade e emergência de uma nova orientação de governo oferece relevância ao o presente trabalho, uma vez que tais discussões podem oferecer subsídios para a atual gestão bem como para a sociedade civil organizada em torno dessa temática.

As primeiras evidências dessas iniciativas podem ser constatadas por meio dos recentes projetos conduzidos pela Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional (SECIR) que sucedeu, em 2016, a antiga Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana (SEDRU) na reforma administrativa do atual governo. A SECIR, no momento, realiza diagnósticos fundiários no Norte de Minas, onde pretende iniciar o processo de titulação de moradores em áreas de ocupação informal em breve.

Supõe-se que os resultados de políticas públicas voltadas à regularização fundiária, sobretudo quando se considera a regularização fundiária plena, são muitos. Há indícios de que essa política acarrete um importante impacto social nas famílias beneficiadas, que passam a usufruir não apenas de uma propriedade e de sua segurança jurídica quanto à posse, mas de uma vida urbana plena e de todos os benefícios que ela pode prover.

Todavia, conhecer apenas as potencialidades dessa política pública, que se supõe já ser tema suficientemente discutido na academia é contraproducente. Uma contribuição necessária seria estudar, compreender e evidenciar as dificuldades e entraves para condução dessas iniciativas, tendo em vista a emergência do tema e a inexperiência do estado de Minas Gerais nessa temática. É preciso compreender também quais desafios o gestor público estadual enfrentará para conduzir essas ações.

A questão que a pesquisa busca responder, assim, refere-se às dificuldades e óbices em se implementar, pela SECIR, uma política estadual de regularização fundiária urbana plena.

Há indicativos de que a regularização fundiária urbana plena possui entraves institucionais, como por exemplo, a competência de cada ente federado e como o governo estadual deve atuar frente a essas questões. Outros entraves tangenciam questões jurídicas, orçamentárias, financeiras, administrativas, políticas, dentre outras.

De toda forma, inexistem, no momento, uma sistematização clara acerca dos limites e dificuldades da atuação concernente à regularização fundiária urbana plena pelo governo estadual, a despeito da bibliografia que evidencia de forma mais geral suas potencialidades. Assim sendo, a investigação se propõe a fornecer informações úteis à elucidação dos desafios que a retomada das políticas de regularização fundiária urbana enfrentará.

A investigação proposta é relevante tendo em vista a falta de equilíbrio entre certezas (benefícios das políticas de regularização) e incertezas (desafios a serem enfrentados, tendo em vista ser uma atuação nova). Tal desbalanceamento deixa o gestor público, por um lado, ansioso acerca dos benefícios que pode alcançar, mas, por outro, receoso acerca dos desafios que deverá enfrentar. Assim, a pesquisa pretende contribuir com informações e análises que auxiliem a tomada de decisão governamental na pasta de políticas urbanas do governo de Minas.

Além disso, a presente investigação é importante do ponto de vista da promoção da justiça social, uma vez que a temática envolve um direito reconhecido como fundamental: a moradia (BRASIL, 1988).

Foi estabelecido como objetivo geral da pesquisa: compreender e analisar as possíveis dificuldades e óbices para a construção de políticas públicas para a promoção de regularização fundiária plena em Minas Gerais.

Foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Caracterizar os problemas da informalidade e irregularidade no contexto da urbanização no Brasil.
- b) Analisar os marcos legais federais da política urbana e sistematizar os instrumentos legais disponíveis para executar a regularização fundiária concernente à titulação de imóveis.
- c) Caracterizar a regularização fundiária plena, seus marcos legais e sistematizar os requisitos urbanísticos necessários para a sua promoção.
- d) Analisar trajetória da política estadual de regularização fundiária, seus programas, instrumentos, suas lacunas e dificuldades.

Trata-se de uma pesquisa voltada à investigação acerca dos limites e potencialidades da promoção de políticas públicas para regularização fundiária plena pelo governo estadual. Nesse sentido, caracteriza-se como uma pesquisa exploratória uma vez que procura esclarecer os aspectos dessa política e delimitar eventuais desafios à sua construção. Ainda em relação aos aspectos metodológicos, efetua-se o estudo de um caso, com foco nas iniciativas estaduais do governo de Minas Gerais.

A metodologia da pesquisa abrangeu uma revisão bibliográfica que contemplou, mas sem se limitar os seguintes temas: urbanismo, direito urbanístico, administração pública e sociologia. Realizou-se um levantamento e sistematização dos marcos legais da política urbana e a análise da legislação urbana geral e a referente à regularização fundiária.

Realizou-se um levantamento documental junto aos órgãos estaduais competentes sobre regularização fundiária e iniciativas nessa linha. Todavia, há uma escassez de informação sistematizada, sobretudo no que se refere ao desenho, formulação e avaliação das políticas públicas estaduais de regularização fundiária no passado.

Como recurso metodológico, recorreu-se à realização de entrevistas semiestruturadas com gestores públicos estaduais lotados na SECIR e órgãos vinculados, como as agências metropolitanas, preferencialmente que tenham desenvolvido atividades de regularização fundiária à época do ITER e nos momentos atuais, tendo em vista a possibilidade de extrair uma visão da política estadual de regularização fundiária ao longo do tempo. Todavia, a maior parte dos servidores em exercício na SECIR incumbidos de desenhar a futura política são funcionários recentes, consequência de um perfil da burocracia dessa pasta, que nunca teve concurso público sequer, de forma a possibilitar a existência de um corpo de servidores permanente.

O trabalho estrutura-se, além dessa introdução, em três capítulos e uma conclusão.

No capítulo 2 será analisada a urbanização brasileira, e a revisão dos marcos legais da política urbana. Para tanto, o integram três partes: uma destinada à trajetória da urbanização brasileira, considerando a formação da rede urbana e as características de produção do espaço e habitação, a segunda destinada aos marcos legais básicos da política urbana, incluindo o Estatuto da Cidade, suas diretrizes e seus instrumentos e a Lei de Habitação de Interesse Social. Por fim, dedica-se uma parte a analisar a dicotomia informalidade e formalidade na produção do espaço face à urbanização brasileira.

O capítulo 3 dedica-se a explorar a temática da regularização fundiária. Para tanto, em uma primeira parte, serão explorados os conceitos fundamentais dessa política e a caracterização de uma política de regularização fundiária plena. A segunda parte dedica-se à descrição e análise dos instrumentos específicos disponíveis para execução da política de regularização fundiária.

Já o capítulo 4 refere-se a um recorte em Minas Gerais, como estudo de caso. Primeiramente será analisada a trajetória da regularização fundiária em Minas Gerais. Como dito anteriormente, essa política sofreu uma expressiva diminuição do seu protagonismo – que já não era muito expressivo – na agenda política desde 2013, somente havendo um ponto de inflexão recentemente. Em seguida, será discutido o papel do governo estadual face às competências institucionais municipal e federal, tentando-se caracterizar o âmbito de sua atuação. Depois serão analisadas as iniciativas recentes de regularização fundiária, incluindo o

direcionamento político para ações na região Norte de Minas, o programa estadual de destinação e legitimação de terras devolutas bem como a proposta de mudança na legislação em trâmite na Assembleia Legislativa. Por fim, encerra-se o capítulo com uma avaliação empírica dos entraves identificados, considerando a avaliação documental consultada, ainda que escassa, bem como informações obtidas por meio da aplicação de entrevistas semiestruturadas.

2 URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: POLÍTICA URBANA E DIREITO À CIDADE

A caracterização e a compreensão da trajetória do processo de urbanização de um país oferece embasamento para a definição de ações futuras – planejamento – para temas de interesse da política urbana. Nesse sentido, promover o planejamento urbano requer, primeiramente, compreender as condições precursoras da realidade urbana, sendo necessário fazer uma análise crítica da trajetória de urbanização. Um planejamento que, embora identifique os problemas urbanos e se esforce em sua solução, tende a ser inócuo quando desconsidera os fatores que desencadearam a realidade a ser alterada.

Entre a compreensão do passado e o desenho de cenários futuros – planejamento, há um terceiro elemento temporal igualmente importante: a gestão. Essa denota a efetivação de ações no presente que foram planejadas no passado e que impactarão o futuro.

Planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem referenciais temporais distintos e, por tabela, por se referirem a diferentes tipos de atividades. Até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. De sua parte, gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares. (SOUZA, 2006, p. 46).

Nesse sentido, um dos objetivos do presente capítulo é fornecer os subsídios fundamentais para a compreensão da realidade urbana brasileira, sem os quais qualquer tentativa de promoção da regularização fundiária plena, seja no presente ou prognóstica, será contraproducente.

Uma vez compreendida a relação entre passado, presente e futuros alternativos quanto à tarefa de “mudar a cidade” (SOUZA, 2006), a próxima etapa diz respeito à

compreensão quanto ao “direito à cidade” (HARVEY, 2014, p. 28) e sua importância para a política urbana, de um modo geral e, especificamente, para a regularização fundiária plena. Trata-se de um conceito que Harvey (2014) revisita em Lefebvre (1969) sob sua perspectiva marxista.

O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que ‘o urbano’, lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prática – sensível. (LEFEBVRE, 1969, p. 108).

O conceito de direito à cidade, clássico do urbanismo, escolhido para a análise do presente capítulo será o utilizado por Harvey (2014).

O direito à cidade é muito mais do que o direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que o que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. (HARVEY, 2014, p. 28).

Contudo, pode-se destacar que o direito à cidade nesses mesmos termos integrou a pauta dos atores coletivos no campo da reforma urbana no país, constituindo um de seus pilares ao lado do direito à moradia (também entendido de forma ampla), da função social da propriedade e da gestão democrática das cidades (CARNEIRO; BRASIL, F. P. D, 2010; BRASIL, F. P. D, 2014).

Em seguida, será feita uma discussão acerca dos principais marcos legais da política urbana recente, de forma a situar os avanços e lacunas no arcabouço legal da política urbana. Por fim, será discutida a produção do espaço no contexto da urbanização brasileira sob a ótica da informalidade.

2.1 TRAJETÓRIA DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

No Brasil, quando do período colonial, o município já nasce sob a “égide do pelourinho” (FAORO, 2001 *apud* REZENDE, 2011, p. 87). A instituição de núcleos urbanos decorreu da necessidade de a Coroa Portuguesa impor sua autoridade na colônia e precedeu o próprio povoamento. No nascedouro, os municípios já

representam o lugar onde é sediado de forma institucionalizada o poder e a autoridade, sendo a cidadania em si, elemento desimportante para as cidades coloniais.

Por vários séculos, foi essa a principal utilidade das cidades brasileiras: constituir núcleos de poder político da Coroa. Até o século XIX, apenas 30% da população brasileira vivia em áreas urbanas e as cidades, sem formarem uma rede no território, reportavam-se diretamente a Portugal (CALDAS, 2015, p. 29).

Santos (2013, p. 19) refere-se à urbanização brasileira como “a urbanização pretérita”, e o faz por meio de dados demográficos e uma análise da formação da rede urbana brasileira.

O processo pretérito de criação urbana está documentado em alguns outros estudos de síntese, como o de M. Marx (1991). Tratava-se muito mais da geração de cidades, que mesmo de um processo de urbanização. (SANTOS, 2013, p. 22).

A ausência de uma rede urbana no Brasil foi responsável por exigir certa independência dos núcleos urbanos existentes no país. Com isso, era necessário para a sobrevivência dessas cidades que cada uma delas fosse responsável por produzir aquilo que demandavam.

O Brasil foi, durante muitos séculos, um grande arquipélago, formado por subespaços que evoluíam segundo lógicas próprias, ditadas em grande parte por suas relações com o mundo exterior. Havia, sem dúvida, para cada um desses subespaços, polos dinâmicos internos. Estes, porém, tinham entre si escassa relação, não sendo interdependentes. (SANTOS, 2013, p. 29).

Somente no século XX teria ocorrido a transição do Brasil rural para o Brasil urbano (MARICATO, 1997). Na década de 30 do século XX houve um divisor de águas no processo de urbanização brasileiro (BRASIL, F. P. D. 2004, p. 74). Tendo em vista a queda da República Velha e a ascensão da burguesia industrial à política brasileira, o Estado então passa a promover os investimentos em infraestrutura para apoiar o desenvolvimento industrial (MARICATO, 2002, *apud* CALDAS, 2015, p. 29).

Esse divisor de águas, nos anos 30, é o precursor do que Maricato (2010, p. 5-22) denomina por “urbanização incompleta”. Para Maricato, a modernização incompleta é uma característica da sociedade urbana periférica. Essa sociedade, ao espelhar-se no desenvolvimento dos países do núcleo hegemônico, assume determinados

avanços sem garantir, na mesma proporção, melhorias fundamentais para a qualidade de vida da população. Tal modernização é contraditória, na medida em que se evolui apenas uma parcela da economia, priorizando o mercado em detrimento de outros agentes sociais e econômicos, aumentando assim a desigualdade.

Os olhos na modernidade com um pé na cidade colonial marcam a aceleração da urbanização a partir da segunda metade do século XX. Todavia, somente a partir da década de 40 em diante, sobretudo no período posterior à Segunda Guerra Mundial, o processo de urbanização é, de fato, notável.

Entre 1940 e 1980, dá-se verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Há meio século atrás (1940), a taxa de urbanização era de 26,35%, em 1980 alcança 68,86%. Nesses quarenta anos, triplica a população do Brasil, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia. (SANTOS, 1996, p. 29 *apud* CARVALHO; SILVA; MACÊDO, 2010, p. 4).

O processo de divisão e especialização da produção, iniciado a partir da segunda metade do século XIX, possibilitou uma “nova lógica econômica e territorial” (SANTOS, 2013, p. 30). Os consideráveis investimentos em logística, sobretudo impulsionados pela atividade governamental na primeira metade do século XX deu espaço à uma nova configuração, na qual a industrialização viria a se associar com o desenvolvimento das cidades. A fluidez do capital no território garantida pelos investimentos logísticos contribuiu para que a urbanização brasileira tivesse sua faceta atual.

A partir dos anos de 1940-1950, é essa lógica da industrialização que prevalece: o termo industrialização não pode ser tomado, aqui, em seu sentido estrito, isto é, como criação de atividades industriais nos lugares, mas em sua mais ampla significação, como processo social complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado, como a expansão do consumo em formas diversas, o que impulsiona a vida de relações (leia-se terceirização) e ativa o próprio processo de urbanização. Essa nova base econômica ultrapassa o nível regional, para situar-se na escada do país; por isso, a partir daí, uma urbanização cada vez mais envolvente e mais presente no território dá-se com o crescimento demográfico sustentado das cidades médias e maiores, incluídas, naturalmente, as capitais de Estados. (SANTOS, 2013, p. 30).

O auge da urbanização ocorreu nas décadas de 1960-80, nas quais o processo se dá de forma intensa e rápida, a partir expressivas ondas de migrações campo-

cidade e de concentração da população nas grandes cidades, que assumem uma feição metropolitana. Assim, a metropolização, a periferização e a ocupação informal, ao lado de vultuosos déficits de inclusividade socioespacial constituem características de tal processo (PEREIRA et al , 2013; BRASIL; CARNEIRO, 2014; BRASIL et al 2014).

Um importante marco dos anos 1960 para a urbanização brasileira são as medidas de integração nacional instituídas pelo governo militar, instituído após um Golpe de Estado em 1964. A urbanização, a partir de então, começa avançar para o interior do país, não sendo mais exclusividade da parcela mais ao litoral do território brasileiro (CALDAS, 2015, p. 30).

O governo ditatorial também foi responsável pela criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Pela primeira vez, vultosas quantidades de recursos públicos foram canalizadas especificamente para intervenções urbanísticas e produção habitacional no Brasil de forma que a configuração urbana de diversas cidades brasileiras se viu modificada pelas políticas da década de 1960. Contudo, como indica PEREIRA et al (2013) as intervenções no âmbito do BNH mostraram-se descalibradas e desfocalizadas.

Nessa linha, tais medidas serviram de plataforma para um agravamento da exclusão social. O poder público direcionou as linhas de financiamento para parcelas da população que já se encontravam em um patamar de rendas alta e média, ao passo que a população de baixa renda ocupou para fins de moradia, precariamente, áreas de alto risco ambiental ou, quando ambientalmente estáveis, afastadas das áreas urbanizadas. (CALDAS, 2015, p. 30-31).

Após o fenômeno do aumento da desigualdade econômica e social e, associado ao descaso e omissão estatal para com a produção informal do espaço nas periferias, as grandes cidades brasileiras passam então a vivenciar de forma mais intensa o fenômeno da informalidade, com conivência do Estado, como forma de produção do espaço.

O Estado assistiu ao espantoso crescimento da 'cidade oculta' sem intervir com uma política habitacional que atendesse a população excluída. Fez-se presente no espaço da acumulação, mas se ausentou do espaço da miséria. O crescimento das favelas é,

portanto, resultado também da ausência e conivência do Estado. (DENALDI, 2003, p. 3)

Cumprir observar que a ocupação de áreas de risco ou de interesse para proteção ambiental constituiu a alternativa possível para uma ampla parcela da população na medida em que não houve política fundiária de acesso à terra e à moradia robusta e consequente.

A população excluída é levada a ocupar as áreas desprezadas pelo mercado imobiliário, onde a construção é vedada, como áreas lindeiras a rios e córregos, 'reservadas de loteamentos' (institucionais ou verdes) ou ainda de grande importância ambiental, como as APMs (Áreas de Proteção dos Mananciais), florestas e mangues. (DENALDI, 2003, p. 2)

Como já posto, desse período até meados dos anos 1980, verifica-se um crescimento urbano bastante acelerado e os fenômenos da periferização e metropolização das grandes cidades. Todavia, essa rápida urbanização não foi urbanisticamente adequada e inclusiva, acarretando problemas socioespaciais (BRASIL, F. P. D., 2004, p. 78), incluindo graves taxas de violência urbana, sobretudo os homicídios (MARICATO, 2002, p. 22 *apud* CALDAS, 2015).

O fenômeno da metropolização também possui uma interface importante com a informalidade, porque "a maioria da população de favelas vive em regiões metropolitanas, fato que leva à afirmação de que o fenômeno favela é metropolitano" (DENALDI, 2003, p. 40).

Com o fim do governo autoritário, a crise fiscal, o advento da redemocratização e iniciativas de descentralização que a CF/88 vem consolidar no âmbito legal, o governo federal passa a desmontar as estruturas da política urbana, como o BNH, extinto em 1985 (BRASIL, F. P. D., 2004, p. 83).

No ambiente de redemocratização nos anos 1980, entram em cena os movimentos no campo da reforma urbana, que se articularam de forma mais ampla em torno da plataforma do direito à moradia e à cidade, da função social da propriedade e do planejamento e gestão democrática das cidades. Neste contexto, o Movimento Nacional de Reforma Urbana, que constitui uma frente de entidades, encaminha a emenda popular de reforma urbana à Assembleia Nacional Constituinte, conseguindo incidir no texto da Constituição de 1988 (BRASIL, F.P.D., 2004; PEREIRA et al, 2013; BRASIL ; CARNEIRO, 2014) que de forma inédita inclui um

capítulo dedicado ao tema da política urbana, que passou a catalisar agendas em torno dessa questão.

A agenda democrática, no ambiente brasileiro, adquire materialidade principalmente na plataforma de reforma urbana. Os pilares dessa agenda - direito à cidade e à moradia adequada, conjugado à função social da propriedade e à gestão democrática das cidades - ancoram-se nos valores de fundo de cidadania, salientando aspectos como democracia participativa, equidade, inclusão e justiça sócio-espacial. Tal pauta remete à politização do planejamento e da gestão das cidades, bem como sublinha as dimensões redistributivas e regulatórias das políticas urbanas. (CARNEIRO; BRASIL, F. P. D., 2010, p. 91)

Contudo, nos anos 1990 não ocorrem desdobramentos dos avanços constitucionais. A década marca-se pela omissão do poder público federal em relação à política urbana e habitacional.

Na esfera local, no entanto, alguns municípios, sobretudo com governos de orientação progressista, avançam nesses campos, desde a elaboração de seus planos diretores, até a formulação de políticas urbanas e habitacionais. Nesse sentido, Belo Horizonte pode ser tomado como um exemplo de inovação na área, desde o seu plano diretor de 1996, que prevê as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), até a política de habitação de interesse social com intervenções integradas nas áreas informais a partir de planos globais na linha de regularização fundiária plena. (BRASIL et al; 2014).

Em 2001, somente após o trâmite de treze anos é promulgado o Estatuto da Cidade, que foi objeto de intensas mobilizações dos atores organizados no campo da reforma urbana durante tal período. A aprovação ocorre no contexto da Conferência das Nações Unidas Habitat +5, fator que então impulsionou o trâmite final. (BRASIL; CARNEIRO, 2014).

O Estatuto da Cidade constitui o marco da política de desenvolvimento urbano no país e, assim, constitui a referência legal mais abrangente nesse campo para as três esferas de governo, trazendo princípios, diretrizes e instrumentos urbanísticos tendo como um norteamento a função social da propriedade e da cidade.

Em 2003, o Ministério das Cidades é criado e torna-se o órgão federal responsável por conduzir as políticas de desenvolvimento urbano, habitação e, de forma inédita, a regularização fundiária.

A proposta do Ministério das Cidades veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. (MARICATO, 2006, p. 214).

Como já mencionado, em sua criação o organograma do Ministério das Cidades – criado em 2003 – contemplou em eixos de políticas os principais problemas urbanos contemporâneos: a moradia, o saneamento e a mobilidade urbana (MARICATO, 2006, p. 215), além das questões relativas ao desenvolvimento socioespacial condensadas na Secretaria de Programas Urbanos. Adiante, a temática da regularização fundiária foi desmembrada da subpasta de moradia indicando sua relevância e especificidade. Assim, desde o contexto inicial do MCidades foram formuladas políticas urbanas e seus respectivos marcos legais, assinalando o protagonismo federal no campo da reforma urbana.

A temática da regularização fundiária também foi pauta de projetos interdisciplinares no âmbito das diferentes secretarias do Ministério das Cidades. Foi dada especial atenção para a questão da participação social, por meio da elaboração de planos diretores participativos, sendo levada a cabo uma campanha em 2005 coordenada pela urbanista Raquel Rolnik (MARICATO, 2006, p. 216).

Um grande ponto de inflexão na política urbana concernente à regularização fundiária, promovido pelo Ministério das Cidades, foi o Programa Papel Passado. A iniciativa, embora focada no aspecto registral, é precursora de políticas de regularização fundiária mais robustas e progressistas. Àquela época, o grande avanço foi inserir, no processo de regularização fundiária, os Cartórios de Registro de Imóveis, que antes eram um dos percalços para a titulação.

O tema da regularização fundiária e imobiliária mereceu a criação de um programa específico nunca antes considerado pelo governo federal – o Programa Papel Passado. O reconhecimento da condição legal de moradia de significativa parcela da população implica criar direitos e mudar conceitos em esferas antes intocadas, como é o caso dos cartórios de registro de imóveis, cuja associação assinou um convênio com o Ministério das Cidades. (MARICATO, 2006, p. 2016).

Outro ponto importante, que será abordado de forma mais aprofundada na seção dos marcos legais básicos da política urbana recente refere-se à aprovação, em 2005, da Lei Federal 11.124/2005. Essa lei representou um avanço importante no contexto da trajetória da política urbana brasileira pois criou as bases para a

elaboração dos Planos de Habitação de Interesse Social e a criação de conselhos com capacidade deliberativa.

Até então, nesse capítulo, foi feita uma breve análise da trajetória da urbanização brasileira bem como as principais políticas públicas associadas a tais fenômenos. Em seguida, abre-se brevemente a discussão sobre a questão fundiária, remetendo-se à Lei da Terra e trazendo algumas reflexões sobre o fenômeno da apropriação capitalista sobre a geração de espaço construído, como forma de aplicação do excedente de capital para, então, discutir-se a perda de urbanidade nas cidades no contexto pós-industrial.

2.2 ALGUMAS NOTAS SOBRE A QUESTÃO DA TERRA

No contexto brasileiro, a Lei da Terra, de 1850, cunha o culto à propriedade privada da terra. Nesse sentido, uma importante raiz da faceta pós-industrial da urbanização brasileira é a privatização do acesso à terra, instituída em 1850 em associação com a abolição da escravidão. Embora a abolição seja símbolo de libertação, a eliminação no arcabouço legal brasileiro quanto à possibilidade de propriedade de uma pessoa sobre outra, ela não foi suficiente para impedir que a exploração daqueles que vivem para o trabalho cessasse. Tampouco, a chamada Lei da Terra democratizou o acesso à terra, mas pelo contrário.

No entanto, foi só depois da constituição de duas importantes condições materiais para o desenvolvimento do capitalismo industrial que a urbanização tomou impulso: a chamada Lei da Terra, de 1850, e a abolição efetiva da escravatura. A primeira estabeleceu a propriedade privada da terra, sem o que o trabalho livre não procuraria o mercado para assegurar sua reprodução. Não é coincidência o fato de que a mesma lei regulamentava a imigração estrangeira, que viria a oferecer outra condição decisiva para a urbanização brasileira, propiciando diferenciais poderosos em favor da rede urbana paulista. Por outro lado, a Lei da Terra normatiza a associação entre atraso e modernização, ao manter o caráter patrimonialista e elitista que vai prevalecer desde então na formação social brasileira. A abolição, por sua vez, viria a reduzir a competição entre trabalho escravo e trabalho livre, possibilitando a transição, para que relações salariais viessem a se tornar dominantes no país. Urbanização, enquanto fenômeno relevante para a consolidação de relações sociais capitalistas, só tem início quando a indústria substitui a produção agroexportadora como motor da acumulação, quando o antagonismo campo-cidade é minimizado e quando é desencadeada a efetiva integração do mercado nacional. (FERNANDES; NEGREIROS, 2004, p. 27)

Apesar dos avanços recentes da política urbana, cumpre observar que, desde o ponto de inflexão verificado no processo de urbanização pós-industrial, por meio de uma “nova lógica econômica e territorial” (SANTOS, 2013, p. 30) aonde a fluidez do capital no território transformou definitivamente a o modo de produção do espaço, a cidade continua sendo, ainda hoje, mesmo com as políticas progressistas recentemente adotadas, um lugar de produção por e para o mercado, deixando de ser uma manifestação da população.

Para a explicação para esse fenômeno pode-se recorrer à perspectiva neomarxista de produção do espaço, que tem o geógrafo David Harvey como um de seus expoentes. Para o autor, a cidade deixa de ser o local da moradia e da vida urbana, e passa a ser o lugar onde está sediada a produção, a circulação e o capital.

A necessidade de minimizar o custo de circulação e o tempo e giro promove a aglomeração da produção em alguns grandes centros urbanos, que se tornam as oficinas de produção capitalista (Marx, 1967, vol, 1: 352; Marx, 1973: 587). A ‘anulação do espaço pelo tempo’ se realiza, nesse caso, pela localização ‘racional’ das atividades, umas em relação às outras, a fim de reduzir, em particular, os custos de movimentação dos produtos intermediários. (HARVEY, 2005, p. 52).

Um fenômeno decorrente desse processo é o de transformação da terra em mercadoria. Embora ela não seja produzida ou fabricada, a lógica capitalista a inseriu dentro dos cânones do mercado de forma que o acesso privado à terra, embora legal e absolutamente consolidado nos dias de hoje, apresenta contradições, no mínimo, lógicas. Se ela não é produzida, seu valor possui lastro na legalidade de sua posse, apenas.

Não sendo produzida, a terra não tem valor em si e, não organizando por si relações sociais de produção, também não é capital. Mas assemelha-se a este na medida em que proporciona uma renda ao proprietário. É um ‘falso capital’. (SANTOS, 2008, p. 42)

Três fenômenos da trajetória da urbanização brasileira parecem convergir para uma das consequências que Harvey analisa como efeitos da urbanização pós-industrial. Especificamente no Brasil, “urbanização pretérita” (SANTOS, 2013, p. 19), a “urbanização incompleta” (MARICATO, 2010, p. 5-22) e a “nova lógica econômica e territorial” (SANTOS, 2013, p. 30) sugerem um diálogo implícito com Harvey no que se refere à perda da urbanidade decorrente dos processos mais recentes de

urbanização. Harvey (2014) parte da teorização do “direito à cidade” de Henri Lefebvre e o faz por meio de uma releitura marxista.

O direito à cidade é muito mais do que o direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que o que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. (HARVEY, 2014, p. 28).

Nos últimos tempos, a acumulação capitalista tem canalizado excedente de capital para a produção do espaço construído sem que esse fosse dotado de uma vida urbana plena (HARVEY, 2014, p. 40). O que se verifica é uma queda na qualidade de vida e um entristecimento geral dos cidadãos, que cada vez menos usufruem de uma vida urbana plena, pois “a qualidade da vida urbana tornou-se uma mercadoria para os que têm dinheiro” (HARVEY, 2014, p. 46).

Compreender a perda da urbanidade nas cidades atuais é imperativo quando se trata de política urbana. Discutir o papel da cidade na vida das pessoas e pesquisar formas de promover espaços urbanos para resgatar os “profundos desejos” perdidos de seus cidadãos e não reproduzir uma lógica de produção de espaço construído sujeito às lógicas capitalistas é um resgate à urbanidade arruinada ao longo da urbanização brasileira. Tal reflexão é, portanto, uma atividade profundamente política.

Dentro dessa ótica, uma política de regularização fundiária plena não diz respeito apenas à inclusão de uma população alijada da posse legal de um imóvel. Há uma discussão maior em torno dessa temática, que contempla além da regularização dominial, melhorias urbanísticas capazes de devolver a vida urbana à população beneficiada. A regularização fundiária plena é, portanto, uma política duplamente inclusiva na medida em que atua frente à posse legal e ao resgate ao direito à cidade. A faceta excludente da urbanização brasileira, promovida desde a Lei da Terra, de 1850 pode ser minimizada ao se promover uma maior democratização no acesso à terra. No que se refere ao direito à cidade, a urbanidade poderia ser, minimamente, oferecida por meio de melhorias urbanísticas.

O fracasso da política fundiária e o da política habitacional que lhe é concomitante (o déficit habitacional das classes trabalhadoras não deixa de crescer no mundo capitalista) são particularmente agudos

nos estados da periferia capitalista. Deles, deriva que imensas camadas das classes trabalhadoras e do exército industrial de reserva (cada vez mais numerosos nos países do chamado Terceiro Mundo) são deixadas com a 'solução' das das favelas ou bairros de lata. As medidas dos Estados perante estas 'soluções' e as políticas de habitação popular no seu conjunto são mecanismos de dispersão cujo critério de seleção desenha o perfil da dominação política, ou seja, o perfil da relação repressão/legitimação do Estado com as classes populares. Dependendo de muitos fatores, os mecanismos acionados podem ser repressão/exclusão (por exemplo, a remoção violenta das favelas), de trivialização/neutralização (por exemplo, tolerância para com as favelas, e a manutenção do status quo jurídico e social), ou de socialização/integração (por exemplo, legalização da posse ou propriedade, seguida de urbanização. (SANTOS, 2008, p. 80)

Nesse sentido, diante da realidade da urbanização brasileira, a medida mais adequada a ser tomada pelo Estado perante os fracassos da política fundiária e habitacional e à luz do direito à cidade são as ações de socialização/integração, que delas se desdobram os conceitos de regularização fundiária e melhorias urbanísticas, e que juntas, constituem a chamada regularização fundiária plena.

O presente capítulo também é importante para fazer uma revisão acerca da necessidade de se compreender a cidade como espaço de vida urbana e não como mero instrumento de aplicação dos excedentes do capital. Dessa compreensão decorre o conceito de função social da propriedade, fundamental para as ações de regularização fundiária plena e que será aprofundado nas seções adiante.

2.3 MARCOS LEGAIS BÁSICOS DA POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL RECENTE

Como visto anteriormente, na trajetória da urbanização brasileira, a primeira metade do século XX mostrou que o Brasil viu uma urbanização rápida, invertendo sua característica de país rural que sempre apresentara (MARICATO, 1997, 2010; SANTOS, 2013). Com o rápido crescimento urbano, as cidades passaram a apresentar problemas relacionados à ampliação indiscriminada e insustentável das manchas urbanas, acarretando custos de urbanização e fornecimento de infraestrutura, como eletricidade, água, esgoto e pavimentação.

Nesse contexto, é promulgada, então, a Lei Federal 6.766 de 1979 como uma tentativa de disciplinar o parcelamento do solo urbano¹, estabelecendo obrigações a serem cumpridas pelos empreendedores quanto à entrega de obras de urbanização bem como garantias ao poder público na eventualidade de descumprimento. As legislações anteriores, em nível federal, que disciplinaram o tema foram inócuas ou sem eficácia, acarretando problemas de ordem urbanística em função da proliferação de loteamentos à margem de qualquer sustentabilidade em termos de infraestrutura caso não houvesse uma apropriada normativa estadual ou municipal (HORN, 2008, p. 7). Por esse motivo, a Lei Federal 6.766 de 1979 é um importante marco para a política urbana, sendo o instrumento legal até hoje em vigor para disciplinar os loteamentos.

Em seguida, a agenda em torno da política urbana floresceu consideravelmente com a participação ativa dos movimentos sociais no contexto da redemocratização, quando se inclui a pauta da reforma urbana a nível nacional (BRASIL, F. P. D, 2014). Com isso, demandas de diversos atores, tais como mutuários do BNH, inquilinos e moradores de habitações precárias se uniram em torno de uma articulação nacional, quando foi apresentada a Emenda Popular da Reforma Urbana no contexto da Constituinte que precedeu a CF/88 (TONELLA, 2013, p. 30).

Uma inovação constitucional trazida em 1988, decorrente da mobilização desses atores foi a edição de um capítulo específico para a política urbana presente na nova Constituição.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

¹ Segundo Leal (2003 *apud* HORN, 2008, p. 6) parcelamento do solo é “a divisão geodésico-jurídica de um terreno, uma vez que, por meio dele, se divide o solo e, concomitantemente, o direito respectivo de propriedade, formando-se novas unidades, propriedades fisicamente menores, mas juridicamente iguais”.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

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. (BRASIL, 1988).

Esse capítulo foi responsável por legitimar a importância da política urbana bem como estimular um pivô torço da descentralização dessa política, quando se passa de um governo autoritário para uma democracia recentemente reestabelecida na qual os municípios passam a possuir status de ente federado, deveres, responsabilidades e direitos estabelecidos perante aos demais entes supralocais. O Art. 182 da Constituição, em seu caput, estabelece o município como ente competente para executar a política urbana mediante normas gerais editadas pela união e pelos estados. Essa definição vai ao encontro do princípio de que o poder local é melhor conhecedor da realidade sobre a qual atua.

Assim sendo, tal ente incumbiu-se do planejamento urbano, legislação sobre assuntos de interesse local e da realização do Plano Diretor, fundamental para ordenar o desenvolvimento municipal, regulamentar o uso de instrumentos

urbanísticos, incluindo os de regularização fundiária bem como estabelecer zoneamentos, por meio dos quais são estabelecidos parâmetros diferenciados de uso e ocupação do solo conforme particularidade de cada área no território municipal.

Todavia, há uma atuação latente por parte dos estados e da União no que se refere à política urbana. Por esse motivo, a constituição definiu que, no que se refere à União, a ela compete “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbano” (BRASIL, 1988). Quanto aos estados, há um certo dilema quanto ao seu papel na política urbana e em especial a regularização fundiária, à luz da Constituição Federal, uma vez que em seu art. 25, compete aos estados tudo aquilo que a constituição não vedar (BRASIL, 1988).

Se, por um lado, cabe aos municípios executar a política urbana, conforme artigo 182, aos estados a competência ficou no âmbito da não proibição, sem uma tarefa em particular, como por exemplo, assistir tecnicamente os municípios, ou executar alguma política urbana, fundiária ou habitacional específica. Mesmo assim, cumpriu a Constituição o papel de determinar, ao menos, a competência para os estados federados legislar concorrentemente sobre essa matéria.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, as constituições estaduais representam um importante marco pós-redemocratização. Elas preenchem a lacuna de competências que a constituição federal deixou quanto aos estados.

Art. 11 – É competência do Estado, comum à União e ao Município:

.....
IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (MINAS GERAIS, 1989).

Outro marco importante diz respeito ao reconhecimento do direito à moradia, que se insere na CF/88 por meio de emenda constitucional nº 26 em 2000. Quando a constituição estabelece a moradia como um direito, ela não só institui um marco legal, como também afirma que existe um compromisso do Estado para com seus

cidadãos no sentido de que todos tenham acesso à moradia. Com o reconhecimento da moradia como direito social no âmbito da constituição, o acesso à moradia deixa de ser uma relação de mercado e passa a ser tutelado pelo Estado na eventualidade de pessoas desprovidas de meios e recursos para tal.

Art. 6º **São direitos sociais** a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

O texto constitucional, portanto, estabeleceu um norte para atuação estatal e promoveu desdobramentos nos níveis normativos inferiores, de modo que as constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios foram orientadas pela carta magna, incorporando, em alguma medida, elementos postos na agenda pela reforma urbana (TONELLA, 2013, p. 31). A partir da promulgação da emenda à Constituição nº 26, de 2000, as políticas fundiárias e habitacionais deixam de ser uma atuação discricionária do Estado e passam a ser uma obrigação deste para com seus cidadãos.

Os municípios receberam um instrumental jurídico-político por meio da constituição. A partir dela, foram criados meios para gestão dos interesses locais, por meio do planejamento e da gestão urbanos bem como da tributação para promover extrafiscalidade quando necessário.

A partir desse instrumental, os governantes têm mecanismos jurídicos para, se não solucionar, ao menos amenizar um grave problema, que é o de moradia para a população de baixa renda, diminuindo as gritantes desigualdades no acesso ao solo urbano. A Constituição também concedeu amplos poderes ao poder municipal para coibir as especulações imobiliárias e punir os especuladores. Os governantes (membros do executivo e legislativo) podem lançar mão de mecanismos, como taxações progressivas do IPTU, parcelamento ou edificação compulsória e até a desapropriação. (TONELLA, 2013, p. 32).

Outro importante marco da política urbana foi a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, após uma tramitação de treze anos. Como posto, a promulgação ocorreu graças ao advento da conferência Habitat +5, que impulsionou a aprovação da lei, mesmo em um contexto de relativa inércia estatal pós-constitucional para com a política urbana.

O Estatuto da Cidade trouxe ao arcabouço legal da política urbana conceitos importantes e progressistas, como a reafirmação da função social da propriedade urbana, a introdução do conceito de função social da cidade, a incorporação de uma série de instrumentos de política urbana à disposição dos municípios, a exaltação do plano diretor como instrumento de planejamento bem como a valorização da gestão democrática da cidade. Sobre o Estatuto da Cidade, Fernandes (2007a) explica sua importância para as políticas urbanas e sua especial relevância para a regularização fundiária:

A nova lei se propôs a dar um suporte jurídico mais inequívoco à ação dos governos municipais empenhados no enfrentamento das graves questões urbanas, sociais e ambientais que têm diretamente afetado a vida da enorme parcela de brasileiros que vivem em cidades. Reconhecendo o papel fundamental dos municípios, na formulação de diretrizes de planejamento urbano e na condução do processo de gestão das cidades, o Estatuto da Cidade não só consolidou o espaço da competência jurídica e da ação política municipal, aberto pela Constituição de 1988, como também o ampliou sobremaneira, sobretudo no que toca à questão da regularização fundiária (FERNANDES, 2007a, p. 28).

O Estatuto da Cidade regulamentou a questão da função social da cidade. Para tanto, o fez atrelando a propriedade privada, direito consagrado pelo Código Civil e Constituição, não como um direito absoluto, mas sim subordinado à sua função social, que é atingido quando há atendimento ao que o plano diretor espera para ela.

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL, 2001).

Já a respeito da função social da cidade, a lei previu algumas regras gerais para assegurar o seu atendimento. Tais diretrizes incluem diversos elementos que se traduzem no entendimento de “direito à cidade” (LEFEBVRE *apud* HARVEY, 2014; HARVEY, 2014) e compõem um extenso rol de dezoito incisos e seus respectivos desdobramentos.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade e da propriedade urbana**, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-

estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres.

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento. (BRASIL, 2001, grifo nosso)

Dessa forma, tem-se um rol importante de diretrizes que devem ser levadas em consideração pelos governos subnacionais no âmbito da política urbana de forma a desenvolver o pleno atendimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade.

Em relação à regularização fundiária, além de diretrizes voltadas ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana que remetem a questões mais estruturais e transversais que enquadram o tema, como os incisos I (“garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia [...]”) e IX (“justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização”), destaca-se o inciso XIV que trata especificamente da “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda [...]” (BRASIL, 2001).

No que se refere aos instrumentos de política urbana, o Estatuto da Cidade incorporou no arcabouço jurídico da política urbana uma série de possibilidades à

disposição dos municípios. Tais instrumentos destinam-se ao atendimento das diretrizes gerais acima e, conseqüentemente, o desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade.

Por isso, não tratam apenas de uma regulação estatal do estado sobre a propriedade privada. Os instrumentos de política urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade fornecem ao poder público alternativas de intervenção no âmbito privado em prol do atendimento ao interesse público.

Além disso, os instrumentos podem ser combinados conforme o grau de necessidade de intervenção estatal na propriedade privada. Por meio de uma avaliação criteriosa, o gestor público municipal pode decidir pela aplicação dos instrumentos à sua disposição conforme o efeito necessário sobre a propriedade privada.

A título de exemplo, a seguinte combinação de instrumentos pode ser utilizada, por meio de tal avaliação, para atingir o objetivo das funções sociais demandadas para determinado imóvel.

Os terrenos vazios ou subutilizados que se localizarem em áreas cuja urbanização e ocupação for prioritária, devem ser adequadamente ocupados. Para induzir a ocupação desses terrenos, existe a possibilidade de urbanização ou edificação compulsórias – mecanismo criado pelo Estatuto para impedir que áreas vazias da cidade continuem ociosas.

Por meio do instrumento da edificação compulsória, pode-se estabelecer um prazo para o loteamento ou construção das áreas vazias ou subutilizadas. O proprietário que não cumprir esse prazo será penalizado pela aplicação progressiva do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que deverá ser aplicado por um período de 5 anos. Se, no caso de esgotamento do prazo, a área permanecer incompatível com os usos e densidades previstas, o imóvel poderá ser desapropriado, com pagamento em títulos da dívida pública. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p. 63)

Nota-se, com a passagem acima, uma materialização clara do princípio da proporcionalidade, um dos princípios que regem a Administração Pública brasileira. Esse princípio decorre, simultaneamente, da legalidade e da razoabilidade. O primeiro preconiza que toda conduta do agente público deva estar prevista em lei. Já o segundo, preconiza que o agente público deve sempre buscar uma adequação dos meios (legalmente) disponíveis aos fins (sociais) desejados. (RAMOS, D. S, 2011).

Todavia, os instrumentos não visam apenas a uma unilateralidade do estado intervindo sobre a propriedade sob a bandeira do interesse público. Os instrumentos buscam, na medida do possível, conciliar a propriedade privada, que é direito reconhecido em um Estado Democrático de Direito, e a função social da propriedade.

Nesse sentido, o instrumento da Transferência do Direito de Construir, por exemplo, busca resguardar ao proprietário parte de seus direitos inerentes à propriedade quando de uma intervenção estatal.

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir. (BRASIL, 2001)

Já no que se refere à gestão democrática da cidade, o Estatuto da Cidade estabeleceu alguns instrumentos de democratização da gestão urbana com vistas a atender ao preceito constitucional da participação popular. Para tanto, previu a criação de instituições participativas como conferências e órgãos colegiados, dentre outras – bem como requer a participação no planejamento municipal, notadamente nos planos diretores.

Em 2005, outro marco importante ocorreu. Foi promulgada a Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, por meio da Lei Federal 11.124 de 2005, sendo a primeira lei aprovada que decorreu de um projeto de lei de iniciativa popular após a redemocratização.

O objetivo dessa lei foi proporcionar meios para que a população de baixa renda pudesse acessar a moradia. Para tanto, a lei estabeleceu princípios renovados inspirados nas diretrizes constitucionais e do Estatuto da Cidade, sobretudo no que se refere à moradia digna e tratou de disponibilizar formas para operacionalizar seu financiamento.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) é composto pelo Ministério das Cidades, que é o seu órgão gestor, um Conselho Gestor, a Caixa Econômica Federal, que é seu agente operador, e os Conselhos das Cidades e seus correlatos em âmbito estadual e municipal, bem como as fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, assim como também os agentes financeiros autorizados a operar no Sistema Financeiro de Habitação (BRASIL, 2005).

O SNHIS se financia por meio dos seguintes fundos: Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), bem como outros fundos que porventura venham a ser incorporados no SNHIS.

Outra disposição importante é a previsão da elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) que devam se integrar aos planos de desenvolvimento regional estadual, nos termos do Art. 17 da lei. Tais planos devem constituir um conjunto estruturado de diretrizes, metas, objetivos e ações para o planejamento da política de habitação de interesse social de um município. A harmonização desses planos ao plano de desenvolvimento regional do estado decorre de uma necessidade de avaliar soluções integradas para a habitação de interesse social em harmonia com o fenômeno da expansão urbana e da conurbação.

Art. 17. Os Estados que aderirem ao SNHIS deverão atuar como articuladores das ações do setor habitacional no âmbito do seu território, promovendo a integração dos planos habitacionais dos Municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação, e dando apoio aos Municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios. (BRASIL, 2005).

Dessa forma, estabelece a lei atribuições para cada componente do SNHIS e de forma participativa e democrática, assegura-se a manifestação da população, de modo a definir os rumos desse sistema, que engloba e centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, nos termos do Art. 3º dessa lei.

Com isso, verifica-se a uma trajetória progressista partir dos marcos recentes da política urbana. Tais marcos mostram avanços significativos no que se refere ao planejamento e gestão urbanos bem como e a disponibilização de meios para garantir que as cidades sejam cada vez mais justas, inclusivas haja provisão de moradia digna e acessível aos cidadãos.

2.4 CIDADE FORMAL X CIDADE INFORMAL: A CIDADE REAL

A irregularidade pode se fazer presente por diversos aspectos, tanto do ponto de vista fundiário, referente à legalidade da posse, quanto do ponto de vista legal e urbanístico, referente ao cumprimento de normas de uso e ocupação do solo. Essas inadequações acarretam perda de qualidade de vida na medida em que impossibilitam obtenção de diversos benefícios, tais como financiamento habitacional, crédito para reforma de moradia, *habite-se* para averbação de área / fração ideal junto ao cartório de registro de imóveis, dentre outros.

No que se refere à inadequação fundiária, esse fenômeno decorre de registros cartoriais inexistentes, desatualizados ou desconformes para determinada propriedade ocupada, acarretando insegurança quanto à posse. A pesquisa do Déficit Habitacional da Fundação João Pinheiro assim define esse fenômeno:

Inadequação Fundiária Urbana: situação onde pelo menos um dos moradores do domicílio declara ter a propriedade da moradia, mas informa não possuir a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 26, grifo no original).

Outra vertente de análise diz respeito ao descumprimento de condicionantes urbanísticas de uso e ocupação do solo, que ocorrem pela construção irregular de volumes edificados em desacordo com as leis de uso e ocupação do solo ou código de obras, por exemplo.

Como posto, a formação da rede urbana no Brasil resulta de processos nos quais, não raro, a informalidade e a exclusão no acesso à moradia e à cidade predominam. Tais fenômenos são responsáveis por caracterizar o perfil das cidades brasileiras, em sua maioria apresentando cenários de desigualdade, informalidade e exclusão socioespacial. Pelo menos a metade das construções urbanas no Brasil não atende às legislações urbanísticas (MARICATO, 1996). Quase a totalidade dos municípios brasileiros possui construções ilegais (ROLNIK, 2007). Em Belo Horizonte, esse percentual chega a 70% (PREFEITURA..., 2009), a despeito do senso comum de que uma capital importante como é, não se esperaria de Belo Horizonte a informação de que apenas três em cada dez imóveis estão em conformidade legal, construtiva ou urbanística. Em outras cidades, a ilegalidade pode chegar a 80% (FERNANDES, 2007a). Diante de tais dados, é possível afirmar que, no que se refere à urbanização no Brasil, o descolamento entre norma e fato é a regra (CARVALHO, 2007, p. 13).

Para além da inconformidade edificação / legislação, como visto, as altas taxas desse fenômeno também podem sugerir altas taxas referentes a irregularidades quanto a posse, como consequência (FERNANDES, 2002, p. 12). Dessa forma, a irregularidade dominial e a irregularidade quanto ao cumprimento de normas urbanísticas de uso e ocupação do solo são fenômenos que se manifestam conjuntamente.

Pelos dados acima, é patente que uma parcela muito pequena do espaço urbanizado insere-se plenamente nos ditames legais. A grande maioria encontra-se na informalidade ou em situação de irregularidade e, para tanto, não necessariamente precisam estar nos estratos sociais inferiores. A ausência de *habite-se*, registro imobiliário atualizado ou modificações feitas sem alvará emitido pela prefeitura, por exemplo, são capazes de denotar a informalidade – e em alguma medida justificar o motivo de estatísticas tão elevadas quanto a esse fenômeno. Assim sendo, a informalidade atinge todas as classes sociais, que produzem o espaço construído à margem das normas urbanísticas em alguma medida. Não haveria, portanto, diferenças legais quanto à informalidade urbanística entre um apartamento de alto padrão cujo proprietário providenciou a incorporação da varanda à sala e de uma favela. Ambos os casos concretos contrariam a norma legal.

Alfonsin (2007) analisa a evolução da legislação urbana no Brasil e observa que após o ponto de inflexão trazido pela Lei de Terras (1850), que deslegitimou a posse/ocupação como forma de acesso à terra, a legislação teria evoluído de forma a se tornar cada vez excludente para com aqueles que não tivessem meios para cumprir condicionantes meramente legais. Ressalvadas as exigências inerentes a um uso e ocupação sustentável do solo, pode-se supor que existam despropósitos na legislação urbana, sobretudo quando

O 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 'fora da lei', ou legal/ilegal, formal/informal, regular/irregular. (ALFONSIN, 2007, p. 71).

Todavia, uma questão avança além do mero descumprimento da lei: a exclusão social.

Fica claro que a situação de ilegalidade não é necessariamente um atributo de classe social, nem se restringe aos mais pobres, porém certamente os atinge de forma muito mais perversa, pois, numa sociedade regida pela lógica da mercadoria e caracterizada pela extrema desigualdade e assimetria de poder nas relações sociais, a legalidade transforma-se de direito em mercadoria, de valor de uso em valor de troca, de norma geral em privilégio, tornando-se necessariamente elitizante e excludente. (COSTA, 2006, p. 146).

A informalidade urbanística, portanto, tangencia o fenômeno da criminalização da pobreza, o qual por muito tempo acompanhou o processo de urbanização brasileira, pautado pela privatização do acesso à terra e conseqüente exclusão dos mais pobres do acesso à moradia formal. Por isso

A instituição, na última década, de regulamentação específica para a regularização fundiária nas cidades brasileiras, constitui o 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).

A incorporação, no plano jurídico, da possibilidade de se promover a regularização fundiária pode ser associada ao fato de que a criminalização da pobreza estava crescendo vertiginosamente, inclusive por meio dos operadores do Direito. Pessoa (2006, p. 230) transcreve parte de entrevista de um magistrado responsável por determinar a desocupação de trezentas famílias, em 1979 na cidade de Recife (FALCÃO, 2006, p-110).

Não me cabe perquirir o porquê da invasão, ou se o povo está ou não morrendo de fome. O importante é garantir o direito à propriedade. O resto o governo que resolva. O problema não é meu e muito menos da Justiça que tenta acertar em nome da lei. Não cabe à Justiça resolver probleminhas sociais, mas garantir o primado da lei.

Conforme Falcão (2006, p.95), tal juiz posicionou-se claramente como mero operador da lei (ou de uma interpretação específica da lei), ao invés de operador da justiça social. Embora a justiça devesse ser única, pela indissociabilidade da justiça legal e justiça social (FALCÃO, 2006, p. 95), não era isso que ocorria no contexto do regime militar. Contudo, o arcabouço legal que veio após com a Constituição de 1988, e em seguida, como o Estatuto da Cidade, busca garantir, ao menos, mais bases legais para a promoção da justiça – legal e social, em se tratando de regularização fundiária.

A cidade formal e a cidade informal se relacionam intimamente na produção da cidade real. Ambas as produções do espaço edificado, seja ela formal ou não, resultam na totalidade do espaço urbano, que podemos chamar de “cidade real”. O Poder Público, quando se nega a reconhecer os assentamentos informais da população de baixa renda nada muda a realidade posta. Os assentamentos informais continuarão a existir no plano material – real, conquanto não existam no plano da ação estatal.

Como mencionamos, a informalidade urbanística pode atingir mais de 80% das edificações no Brasil (FERNANDES, 2007a), mas atinge a população de baixa renda de maneira mais perversa, pois os exclui do direito à cidade (COSTA, 2006). É importante que haja uma diferenciação entre aqueles que não tiveram alternativa para moradia, senão viver em um assentamento informal daqueles que, apesar de possuírem condições financeiras e materiais para viver em uma edificação legalizada, optaram pela informalidade. Assim, foram instituídas, pela Lei 11.9977/2009, duas modalidades para regularização fundiária: a de interesse específico e a de interesse social, como forma de promover mais equidade (BRASIL, 2012).

O avanço trazido pela referida lei consiste não só exigir que o Poder Público passe a considerar a cidade informal, como também exige uma diferenciação nos segmentos beneficiários da política de regularização fundiária, conforme suas condições

financeiras e materiais, adequando meios e fins e promovendo justiça e equidade de forma a “aproximar a cidade legal da cidade real” (ALFONSIN, 2007, p. 76).

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PLENA

A regularização fundiária é conceito que evoluiu ao longo do tempo. Esse conceito parte, inicialmente, da titularidade e posse da terra. Hoje, evoluiu a ponto de abarcar vertentes mais holísticas, envolvendo a questão do direito à cidade, à moradia digna e a qualidade de vida urbana, em associação à regularidade da propriedade da terra em si.

Por esse motivo, o conceito mais moderno que há em regularização fundiária é a chamada regularização fundiária plena.

A definição amplamente aceita para a regularização fundiária plena é trazida pela Lei 11.977/2009 (BRASIL, 2012; NASCIMENTO, 2013).

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009).

O sentido da lei fica evidenciado na orientação do Ministério das Cidades, por meio de cartilhas explicativas e manuais distribuídos aos gestores públicos. Nessas publicações, são sugeridos procedimentos de forma a orientar um processo de regularização fundiária. Tendo em vista a inclusão de procedimentos de pesquisa socioeconômica e de levantamento das condições urbanísticas, pode-se dizer que o conceito mais moderno de regularização fundiária encontra-se consolidado, ao menos, no plano das diretrizes da política nacional.

Nessa seção também serão explorados os instrumentos legais para promoção da regularização fundiária plena. Tais instrumentos foram trazidos pelo Estatuto da Cidade, que buscou não só incorporar ao arcabouço jurídico ferramentas de manipulação urbana, mas sim de estabelecer “um sentido [...] promissor para as cidades Brasileiras [...] capaz de reverter o preocupante quadro urbano [...] marcado [...] pela concentração de riqueza em determinadas regiões da cidade” (ALFONSIN, 2007, p. 69).

3.1 CONCEITOS FUNDAMENTAIS

A caracterização dos conceitos fundamentais de uma política de regularização fundiária requer uma análise que contemple o direito à moradia digna, bem como o direito à cidade (HARVEY, 2014). Esses conceitos preconizam a importância do valor de uso face ao mero valor de troca. Existe um componente da vida urbana que deve ser levado em conta na execução das políticas públicas, tais como acesso a serviços e infraestrutura, inserção no tecido urbano, proximidade com o local de trabalho, mobilidade, saneamento, dentre outros. Por esse motivo, muito mais que fornecer titulação e incluir a moradia alvo de regularização em um mercado formalizado, é necessário compreender a importância que a habitação possui, enquanto valor, para a vida das pessoas.

Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes. [...] uma moradia adequada é aquela que esta ligada a uma infraestrutura. Portanto, tem que necessariamente oferecer para quem mora nela, condições de acesso a água segura, de esgoto e de lixo. [...] a partir dela deve ser possível, também, acessar uma rede de equipamentos de saúde, de educação, de cultura, que permita a família que mora ali naquela moradia as possibilidades de desenvolvimento econômico, de desenvolvimento social. Além disso, [...] ela tem que permitir o acesso aos meios de vida. [...] a moradia para o trabalhador na indústria é no lugar onde o emprego existe ou que ele tem transporte rápido e acessível de acordo com seu bolso para poder acessar as oportunidades de trabalho e emprego. (ROLNIK, 2011, p. 37-39)

Tendo em vista Fernandes (2007b) comentar a realidade urbana brasileira, que se pauta pela associação entre exclusão e informalidade, como se vê em:

A proliferação de formas de ilegalidade nas cidades é uma das maiores consequências do processo de exclusão social e segregação espacial que tem caracterizado o crescimento urbano intensivo nos países em desenvolvimento, como o Brasil. Um número cada vez maior de pessoas se vê obrigado a descumprir a lei para ter um **lugar na cidade**, vivendo sem segurança jurídica da posse, em condições precárias ou mesmo insalubres e perigosas, geralmente em áreas periféricas ou em áreas centrais desprovidas de infraestrutura urbana adequada (FERNANDES, 2007b, p. 35, grifo nosso).

É possível assumir uma intertextualidade com o postulado por Rolnik (2011). O “lugar na cidade” diz respeito não apenas ao abrigo de quatro paredes, mas a uma moradia que ofereça ao habitante as mínimas condições de viver com dignidade e usufruir dos benefícios que uma cidade dispõe. A demanda por viver inserido em

uma vida dotada de urbanidade muitas vezes é solucionada, pelas pessoas desprovidas de recursos para adquirir via mercado sua residência, por meio da informalidade na produção do espaço.

A noção de que a habitação urbana necessariamente integra os benefícios que uma cidade oferece e deve fornecer meios para que seus ocupantes acessem tais benefícios agrega consistência à afirmação de que a regularização fundiária plena vai muito além da mera titulação. Embora o conceito de regularização fundiária plena seja verdadeiramente um conceito moderno, que surgiu em tempos recentes, cuja definição fora cunhada pela Lei 11.977/2007 (NASCIMENTO, 2013), as raízes de tal conceito remontam de mais longa data.

Para compreender o fenômeno [da urbanização] e encontrar soluções [dos problemas gerados pela explosão demográfica ocorrida a partir dos anos 60], a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou, em 1976, [...] a primeira Conferência Mundial sobre Assentamentos Urbanos (Habitat I). Essa conferência foi um marco para a compreensão do fenômeno da urbanização. Percebeu-se que as políticas públicas para fixar o homem no campo seriam inócuas, pois as cidades concentram (e concentrarão) o mercado de trabalho e aquela parcela da população que permanecer no campo deverá se reportar às cidades, para o escoamento de sua produção e para suprir as necessidades dos serviços de saúde, educação e lazer. (IMPARATO, E.; SAULE JÚNIOR, N., 2007, p. 101, interpolações e supressão nossas).

Por esse motivo, compreender a regularização fundiária plena como um conceito moderno, que a bem da verdade o é, requer, no entanto, a compreensão de que a seus pressupostos fundamentais já vinham sendo discutidos no passado.

Embora os fundamentos abordados nessa seção até então, faz-se necessário reafirmar que para que a regularização fundiária seja considerada plena, não há como dissociar o direito à cidade do direito dominial sobre o imóvel.

Da mesma maneira que o debate em torno do direito à cidade possui raízes em postulações mais em tempos anterior à cunhagem do conceito “regularização fundiária plena”, verificam-se, da mesma forma, raízes no passado também para o problema estrutural que permeia a posse e a titularidade da terra no Brasil.

A tensão legalidade/ilegalidade acompanha a formação do Estado e do território brasileiro, em especial das cidades. Ainda no tempo do Brasil Colônia, havia todo um ordenamento jurídico consubstanciado pelas ordenações de então, que regravava o regime de concessão de

terras sob a forma de sesmarias. O regime de sesmarias era uma concessão de domínio feita pela Coroa ao sesmeiro, *condicionada* ao uso produtivo da terra e à sua ocupação efetiva. [...] A promulgação da Lei de Terras (1850) chancelou de forma inequívoca essa *dualidade estatutária* [...] e deslegitimou a posse/ocupação como meio de acesso legal à terra no país. (ALFONSIN, B. 2007, p. 71, grifo da autora).

A confluência das questões dominial e da qualidade de vida urbana claramente são conceitos que se unem em torno de uma vertente para a “ação curativa” (ROLNIK, 2007, p. 9) da regularização fundiária, na medida em que, dados elementos conjunturais da urbanização brasileira, são necessários esforços para corrigir ou melhorar uma situação consolidada no espaço e no tempo. Assim, a regularização fundiária plena mostra-se como uma plataforma para um futuro alternativo, removendo da inércia assentamentos que, sem iniciativas de intervenção, ficariam à própria sorte no quadro de urbanização excludente que se verifica no Brasil.

Todavia, não se deve afastar, como conceito fundamental, uma vertente de “ação preventiva no sentido de evitar a formação de novos assentamentos precários no país” (ROLNIK, 2007, p. 9). Ambas as frentes de atuação são necessárias e devem compor o entendimento de regularização fundiária plena. De nada adianta atuar sobre situações consolidadas no passado se o surgimento de ocupações e assentamentos precários continua a ocorrer.

Evidentemente, tal observação não deve ser entendida à luz da criminalização da pobreza nem dos despejos forçados. A ação corretiva, no sentido da justiça social, refere-se à criação de meios pelos quais as pessoas de baixa condição não vejam na clandestinidade a única alternativa possível para conseguir moradia.

Dessa forma, adota-se o conceito legal trazido pela Lei 11.977/2009, tido como consenso para a definição mais atual de regularização fundiária plena (NASCIMENTO, 2013).

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009).

Complementar ao componente urbanístico apresentado, não se deve afastar o componente dominial da regularização fundiária. A segurança jurídica da posse de uma pessoa sobre seu imóvel lhe garante que não será removida arbitrariamente pelo estado ou por um particular, uma vez que tem sua posse tutelada pelo Estado Democrático de Direito.

É possível encontrar autores que defendam a segurança jurídica da posse sobre imóveis como componente fundamental para o desenvolvimento nacional. Nesse sentido, Acemoglu e Robinson (2012) teorizam a noção de instituições inclusivas como componentes centrais de desenvolvimento. Segundo os autores, a garantia ao direito de propriedade permite aos proprietários segurança suficiente para que possam investir, desenvolver-se e aumentar a produtividade da terra.

[...] os dados disponíveis confirmam o que sabemos pelas fomes recorrentes: a produção industrial do país não só não conseguiu decolar, como a Coreia do Norte de fato experimentou um colapso na produtividade agrícola. A inexistência de propriedade privada fez com que poucos tivessem incentivos para investir ou exercer qualquer esforço para aumentar ou mesmo manter a produtividade. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 68).

Por esse motivo, deve-se analisar a questão da regularização fundiária sob dois prismas indissociáveis: a necessária titulação e segurança jurídica aos cidadãos beneficiados, como componente necessário para possibilitar seu pleno desenvolvimento pessoal como também o desenvolvimento local, regional e nacional bem como, por outro lado, a oferta de bens, serviços e qualidade de vida urbana. Juntos, tais componentes formam a regularização fundiária plena.

O seguinte diagrama busca sistematizar os conceitos da regularização fundiária plena, suas etapas e relações.

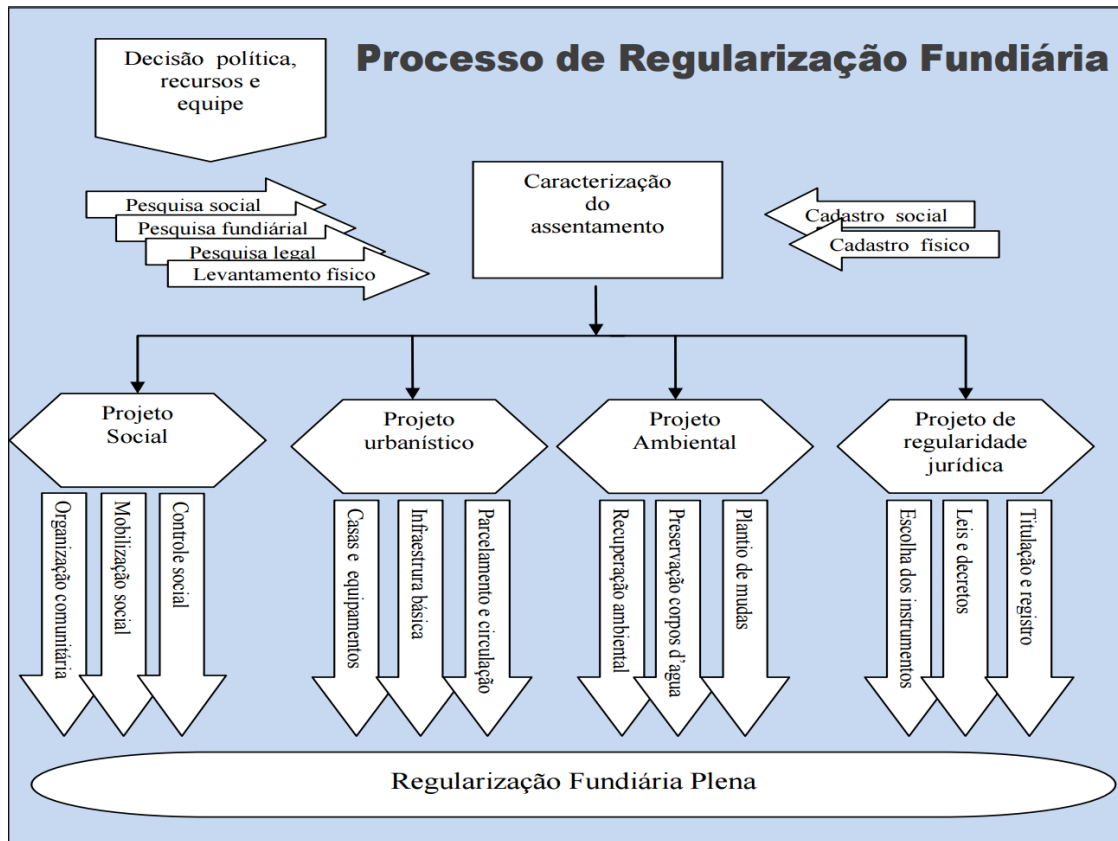


Figura 1 - Diagrama do processo de regularização fundiária plena

Fonte: CARDOSO, 2013.

Nas seções seguintes, abordam-se os instrumentos de regularização fundiária, dedicando-se primeiramente a uma análise das Zonas Especiais de Interesse Social, que busca legitimar e reconhecer os assentamentos informais, para depois discutir os instrumentos à disposição para a promoção da regularização fundiária.

3.2 ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) constituem uma categoria de zoneamento amplamente utilizada no planejamento municipal para a conciliação da regularização fundiária do ponto de vista legal/formal e do atendimento ao princípio da não remoção forçada.

Esse instrumento é importante na medida em que retira da condição de “cidade oculta” (DENALDI, 2003, p. 3) os assentamentos informais, reconhecendo-os na medida de sua informalidade e propondo parâmetros urbanísticos especiais para tal situação, permitindo intervenções urbanísticas e a titulação do ponto de vista da lei

sem que seja necessário a remoção ou negligência para com a ocupação na impossibilidade de aplicação dos parâmetros urbanísticos previstos para a cidade formal.

As origens das ZEIS remontam de mais longa data que o Estatuto da Cidade e em alguns casos da própria constituição. Trata-se de uma solução legal n âmbito municipal oferecida às demandas populares que pautavam na agenda a reforma urbana nas décadas de 1980 e 1990.

Assim, foram observadas ações de criação de programas de regularização fundiária e requalificação urbanística de vilas e favelas em algumas capitais brasileiras, até que foi instituído um instrumento federal, o Estatuto da Cidade, que apresentou como um dos instrumentos de gestão urbana a instituição das ZEIS, que devem ser reconhecidas no Plano Diretor Municipal. A possibilidade legal de se estabelecer um plano próprio, adequado às especificidades locais, reforça a ideia de que as ZEIS agregam uma referência de qualidade ambiental para a requalificação do espaço habitado das vilas, favelas, conjuntos habitacionais com fragilidade social e de infraestrutura, e de aglomerados que requerem ações de intervenção urbanística, com ou sem regularização fundiária. (REIS FILHO; MOURA, 2016, p. 69).

As ZEIS podem ser agrupadas em duas tipologias, salvaguardadas eventuais variações de denominações conforme o município em tela², como as ZEIS vazias e as ZEIS ocupadas.

As ZEIS vazias referem-se às áreas ainda desprovidas de ocupação nas quais o plano diretor estabelece como de interesse coletivo para construção de habitação de interesse social. Podem ser flexibilizados os parâmetros urbanísticos nessas áreas tendo em vista a preponderância da necessidade de maior oferta de moradia popular sobre um mero cumprimento de exigências urbanísticas adotadas no restante das cidades.

² Sobre a denominação das ZEIS, é possível encontrar municípios que possuem até quatro variações, como é o caso de São Paulo. É possível encontrar também um algarismo romano para diferenciá-las entre ZEIS vazias ou ZEIS ocupadas, como é o caso de Belo Horizonte que possui em seu Plano Diretor os zoneamentos ZEIS-1 e ZEIS-2. Outra denominação usual são as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), podendo funcionar como zoneamento ou sobrezoneamento, como ocorre em Belo Horizonte. Interessa para o trabalho o conceito de um zoneamento específico para habitação de interesse social, sendo irrelevante a questão de sua denominação e variações conforme municípios de aplicação do instrumento.

Já as ZEIS ocupadas referem-se às áreas que possuem ocupação em caráter de informalidade. Tratam-se de invasões, ocupações, favelas ou bairros modestos que apresentam elevado grau de incompatibilidade com a legislação vigente, demandando normas específicas de flexibilização legal para que possam se adequar à lei e obter titulação e documento de habite-se municipal.

No que se refere à regularização fundiária, de um modo geral, as ZEIS possuem elevada relevância, seja no que se refere à provisão de novas moradias, seja no que se refere à adequação, melhoria e titulação de habitações existentes. Todavia, para fins desse trabalho, considera-se de maior relevância para a temática sob análise as ZEIS ocupadas, tendo em vista a evidente associação entre tal instrumento e a política de regularização fundiária.

3.3 INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A operacionalização da regularização fundiária depende da utilização de instrumentos de regularização fundiária conforme cada caso concreto. É a avaliação do caso concreto associado ao conhecimento dos efeitos jurídicos que cada instrumento produz que possibilitarão ao gestor público promotor de um projeto de regularização fundiária a escolha do instrumento mais adequado.

Os instrumentos não representam um fim em si mesmo. São tão somente uma plataforma jurídica para possibilitar – e legitimar alternativas de intervenção em uma situação de injustiça social urbana. Da mesma forma, os instrumentos não se limitam aos apresentados, podendo existir na legislação outros. Também não representam categorias estanques, de forma a ser possível, conforme o caso concreto, as mais diversas formas de utilização dos mesmos, como por exemplo, a conjugação de dois ou mais instrumentos e eventuais adaptações, dentro da legalidade e da razoabilidade.

Cabe ao gestor do projeto de regularização fundiária desenvolver destreza para atuar com tais instrumentos. Essa destreza representa a capacidade que ele tem de, diante de uma dada realidade, criar formas para intervenção.

Por esse motivo, não se pretende com esse trabalho explorar à exaustão os instrumentos em si, mas sim de fornecer um panorama geral das possibilidades existentes no arcabouço legal da legislação urbana para regularização fundiária.

O quadro abaixo apresenta uma sistematização dos instrumentos analisados nessa seção. Nele, é possível identificar o domínio fundiário de incidência do instrumento bem como seus efeitos produzidos.

QUADRO 1 - Instrumentos de Regularização Fundiária

Instrumento	Domínio fundiário				Breve descrição e observações
	União	Estado	Município	Particular	
Usucapião especial urbana				X	Aplica-se a imóveis particulares urbanos com área de até 250m ² ocupados ininterruptamente por 5 anos de forma mansa e pacífica sem contestação judicial.
Concessão de uso especial para fins de moradia	X	X	X		Aplica-se a imóveis públicos urbanos com área de até 250m ² ocupados ininterruptamente por 5 anos até 30/07/2001 sem contestação judicial.
Concessão de direito real de uso	X	X	X	X	Ato administrativo ou particular de ordem discricionária pelo qual se estabelecem condições de uso de imóvel, sem transferência da propriedade.
Direito de superfície	X	X	X	X	Dissociação averbada em cartório entre o direito de uso e a propriedade sobre o imóvel. Pactuam-se regras em contrato para cumprimento de ambas as partes.
Alienação	X	X	X	X	Venda de imóveis a terceiros com vistas à regularização fundiária, preferencialmente a preços módicos. Se público, deve observar a Lei nº 8.666/1993.
Doação	X	X	X	X	Transferência de gratuita de imóvel do patrimônio público ou de um particular para um terceiro. Se público, deve observar a Lei nº 8.666/1993
Adjudicação compulsória				X	Aplica-se quando o morador possui documento que comprova pagou pelo imóvel. Trata-se de ação judicial com vistas a escritura definitiva.
Desapropriação		X	X	X	Possibilidade de intervenção estatal na propriedade para fins de utilidade pública, interesse social ou sanção por desrespeito à função social da propriedade.

Em seguida, abordam-se os instrumentos sistematizados no Quadro 1, de modo a evidenciar os limites e potencialidades de cada instrumento bem como as hipóteses de aplicação de cada um. Como visto anteriormente, os instrumentos de regularização fundiária possuem efeitos distintos, seja no domínio fundiário em que incidem, seja na forma como intervêm na propriedade objeto de intervenção. Por esse motivo, é importante realizar tal levantamento e revisão.

3.2.1 Usucapião especial urbana

A usucapião é um instrumento trazido pela Constituição de 1988 no capítulo de política urbana. Tal instrumento consiste em, cumpridos requisitos de comprovação de posse mansa e pacífica, sem oposição do proprietário formal, de um indivíduo ou coletividade sobre determinado imóvel particular, garantir a esses o direito de propriedade. O Código Civil, da mesma forma, disciplina o tipo de sentença judicial adequado a essas ações, que é a ação declaratória (BRASIL, 2009, p. 143).

Trata-se de uma situação inversa à que usualmente ocorre na formalidade, onde se garante a propriedade para, em seguida, ocupar e ter a posse. A usucapião nada mais é que o procedimento inverso. Se alguém possui a posse e inexistente oposição daquele que seria o proprietário no registro, declara-se titular de exercer o direito de propriedade o ocupante.

A usucapião pode ter duas modalidades: a individual e a coletiva. Sendo adotada a usucapião coletiva, “a sentença judicial que declarar domínio adquirido aos ocupantes instituirá um condomínio indivisível entre os possuidores” (BRASIL, 2009, p. 69).

3.2.2 Concessão de uso especial para fins de moradia

Esse instrumento é destinado a áreas cuja posse pode ser comprovada em data anterior a 30 de julho de 2001 e que tenha ocorrido de forma mansa e pacífica, sem oposição pelo mínimo de cinco anos. Para tanto, são passíveis de receber titulação as pessoas que tenham ocupado áreas urbanas de até 250m².

O procedimento para a concessão de um título administrativo preconiza que o interessado deva requerer, pela via administrativa, sua intenção de ser reconhecido como um concessionário. Em caso de recusa pelo poder público, cabe ajuizamento de ação judicial.

O título concedido por meio da concessão de uso especial para fins de moradia deve ser averbado em cartório de registro de imóveis tendo em vista ser um direito real subjetivo.

3.2.3 Concessão de direito real de uso

Esse instrumento pressupõe um acordo entre proprietário, na qualidade de cedente, e um terceiro, na qualidade de cessionário, sobre a concessão de um domínio útil sobre determinado imóvel.

É possível aplicar esse instrumento com um prazo pré-estabelecido ou não. Também pode ser desfeito na medida em que uma das partes descumpra o pactuado.

Dessa forma, deve ser averbado na escritura do imóvel tal relação jurídica entre proprietário (cedente) e terceiro (cessionário).

3.2.4 Direito de superfície

O direito de superfície é um instrumento que dissocia os domínios registral e o domínio sobre o uso de um imóvel. Ambos os domínios constituem o chamado domínio pleno, que pode ser dissociado quando áreas públicas ou privadas recebem algum tipo de ocupação (BRASIL, 2009, p. 72).

Tal instrumento foi incluído no rol dos instrumentos de política urbana voltados para a regularização fundiária por meio do Estatuto da Cidade e também possui previsão no código civil (BRASIL, 2009, p. 72).

A formalização desse instrumento decorre de uma averbação no registro de um contrato entre o superficiário e o proprietário, podendo ser tal negociação a título oneroso ou gratuito.

3.2.5 Alienação

A Lei de Licitações, Lei Federal 8.666 de 1993 dispõe sobre as possibilidades de alienação de bens públicos. Segundo a lei, apenas os bens dominicais³ são passíveis de serem alienados.

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:

.....
 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; (BRASIL, 1993)

Dessa forma, embora por definição seja onerosa, trata-se de um instrumento à disposição do gestor público, podendo fazê-lo uso conforme decisão decorrente de avaliação do caso concreto em que atue.

3.2.6 Doação

O instrumento da doação é regulado pelo Direito Civil. Trata-se da possibilidade em arbítrio de que uma pessoa transfira, gratuitamente, um bem de seu patrimônio a um donatário que o aceita (BRASIL, 2009, p. 73).

O poder público também pode fazer doações de imóveis. Todavia, da mesma forma como visto anteriormente, no instituto da alienação, algumas exigências devem ser cumpridas. A primeira delas, é que bens estejam desafetados do uso público. A segunda, é a necessidade de autorização legislativa para tal. E por fim, e mais importante tendo em vista a temática desse trabalho, é que haja uma justificativa

³ Bens dominicais são os que pertencem ao Estado na sua qualidade de proprietário, como terrenos de marinha, **terras devolutas**, prédios de renda, títulos da dívida pública e outros. (NORONHA, I., 2012, grifo nosso)

relevante de interesse público ou social, que ocorre em casos de, por exemplo, projetos de regularização fundiária.

3.2.7 Adjudicação compulsória

O instrumento da adjudicação compulsória encontra-se no rol dos procedimentos que judicializa as demandas de regularização fundiária porque demanda, para sua concretização, sentença favorável proferida por juiz competente.

Tal instrumento deve ser usado quando “o morador possui um documento que comprova que adquiriu e pagou pelo imóvel, mas não possui a sua escritura” (BRASIL, 2009, p. 74).

Um dos requisitos para aplicação desse instrumento é a regularidade registral do imóvel. Para tanto, deve haver matrícula aberta no cartório de registro de imóveis sendo o vendedor presente no contrato de compra e venda o proprietário atual.

3.2.8 Desapropriação

O instituto da desapropriação, por sua vez, a despeito de alguns outros instrumentos apresentados que se situam no âmbito do Direito Civil, é regido pelo Direito Público e, mais especificamente, o Direito Administrativo (NASCIMENTO, 2013, p. 105).

Tal instrumento permite ao Estado transferir a propriedade de determinado bem para si ou para delegatários, mediante prévia e justa indenização e havendo supremacia do interesse público ou social sobre o direito de propriedade.

Três situações são passíveis de utilização da desapropriação. A primeira delas é a desapropriação por utilidade pública. A segunda é a desapropriação de interesse social. Por fim, há a desapropriação como sanção por descumprimento de exercício de propriedade privada sem observação de sua função social.

Uma diferença fundamental entre elas reside no caráter de sua indenização. Ao passo que as duas primeiras devem ocorrer por meio de dinheiro, quando um imóvel é desapropriado por descumprimento de sua função social o pagamento é feito em títulos da dívida pública.

Nascimento (2013, p. 106) lista exemplos de desapropriação para casos de utilidade pública, assim disciplinados pelo Decreto-Lei nº 3.365/1941 e Lei nº 9.785/1999. São eles: “a abertura, conservação ou melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; e o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética”.

Já a desapropriação por interesse social mostra-se bastante aderente à consecução de projetos de regularização fundiária, na medida em que o interesse social na manutenção de posseiros ou construção de novas moradias populares se sobrepõe ao direito de propriedade privada.

Já a desapropriação como sanção por desvios de função social no exercício de propriedade privada decorre quando tal situação se mostra patente. A forma de identificar tal desvirtuação é a verificação do uso e ocupação esperados para determinado imóvel no plano diretor. Em locais destinados à preservação ambiental, por exemplo, em que o proprietário promove uma ocupação adensada, o poder público pode fazer o uso desse instrumento. Na mesma medida, em áreas de infraestrutura adequada e de interesse para expansão da mancha urbana, podendo-se aumentar a oferta habitacional, eventuais imóveis vazios também podem ser desapropriados sob essa modalidade. Todavia, é desejável o atendimento aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, que regem o direito administrativo. Assim sendo, devem-se, preferencialmente, serem utilizados instrumentos como o IPTU progressivo no tempo, em um primeiro momento para estimular o proprietário a dar a destinação esperada e, somente em caso de descumprimento, lançar mão da desapropriação.

4 AS AÇÕES DE MINAS GERAIS

Como apresentado na introdução, o presente trabalho possui como estudo de caso uma análise da política estadual de regularização fundiária em Minas Gerais e uma tentativa de identificar eventuais entraves, dificuldades e óbices para o desenvolvimento dessa política.

O presente capítulo abordará, em um primeiro momento, a caracterização da política estadual, apresentando sua trajetória até os dias atuais bem como as competências institucionais atuais. Em seguida, serão apresentadas algumas iniciativas de regularização fundiária encabeçadas pelo governo estadual. Por fim, a partir de análise documental e entrevistas junto aos gestores estaduais, serão discorridos os entraves identificados para a condução de uma política estadual de regularização fundiária plena.

4.1 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA ESTADUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A oferta documental e de literatura acadêmica a respeito da trajetória da regularização fundiária em Minas Gerais não é farta. Todavia, foi possível identificar, por meio das informações eventualmente disponíveis, dentre elas as entrevistas e revisão legal, os aspectos da evolução dessa política no Estado⁴.

Inicialmente, a política de regularização fundiária em Minas Gerais esteve a cargo da Fundação Rural Mineira (Ruralminas), nos termos da Lei Estadual 11.020/1993 e de sua lei de criação, a Lei Estadual 4.278/1966. Não havia uma distinção satisfatória entre as políticas de regularização fundiária rural e urbana, ainda que a despeito das suas naturezas claramente distintas. A Ruralminas detinha a competência para promover a regularização fundiária, tanto rural quanto urbana, sendo que essa atividade estava muito atrelada à gestão de terras devolutas eventualmente ocupadas ou vazias para arrecadação e destinação. Pouco se fazia em relação aos

⁴ Um dos recursos utilizados foi acessar antigos sites institucionais, dentre eles o antigo domínio <http://www.iter.mg.gov.br/> por meio do banco de dados digital *Wayback Machine*. Esse banco de dados é um serviço disponibilizado pela instituição sem fins lucrativos Internet Archive, que se dedica a armazenar páginas da web tal como eram no passado. Embora existam limitações quanto ao conteúdo armazenado e disponibilizado pelo recurso, foi possível obter e resgatar algumas informações a para esclarecer sobre a atuação do ITER, que passam a ser também registradas pelo presente trabalho acadêmico. O endereço da ferramenta é o <https://archive.org/web/>

domínios particulares, no que se refere a uma atuação estatal, informação essa que pode ser apreendida quando se analisa o histórico da legislação de regularização fundiária mineira, especialmente a Lei 11.020/1993.

A Ruralminas passou a acumular outras funções com o tempo, não sendo mais uma instituição especificamente voltada para a colonização rural. O órgão passou a atuar, paralelamente, em projetos de infraestrutura rural, como estradas e barragens.

Em 2001 foi criado o Instituto de Terras (ITER), que era o órgão mineiro que passou a deter a competência para promover a regularização fundiária no estado, tanto urbana quanto rural. Atuou sucedendo a Ruralminas em 2001 quando é criado por meio da Lei Estadual nº 14.084/2001.

O instituto foi, inicialmente, vinculado à antiga Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN), sendo transferido posteriormente para uma secretaria extraordinária, no contexto da reforma administrativa de 2003, por meio da Lei Delegada 107/2003. A Secretaria Extraordinária Para Assuntos da Reforma Agrária (SEARA) foi a pasta da administração direta na qual o ITER se vinculou. Todavia, como mostram os dizeres de um servidor estadual entrevistado para fins dessa pesquisa, a SEARA “era apenas o gabinete e alguns poucos assessores. O órgão mesmo era o ITER, porque ele tinha como gerir seus próprios recursos, e a SEARA não” (Informação verbal).

Naquela época, também não havia ainda separação efetiva entre a política fundiária urbana ou estadual, de modo que ambas eram de responsabilidade do Instituto.

Art. 3º - Compete ao ITER:

.....
 VI - promover a regularização de terra devoluta rural e urbana do Estado e administrar as terras arrecadadas, até que recebam destinação específica; (MINAS GERAIS, 2001)

O programa carro-chefe do ITER era o Programa de Legitimação de Terras Estaduais. A partir de convênio entre o governo estadual e os municípios, e regulamentado pela Lei 11.020/1993, áreas devolutas urbanas e rurais poderiam ser tituladas a pequenos posseiros.

A legitimação consiste em um procedimento administrativo adotado no âmbito de Minas Gerais a partir do qual o Poder Público transfere ao posseiro a propriedade de

glebas de terras devolutas. Para tanto, a lei dispõe de alguns requisitos, como a impossibilidade do legitimado possuir outra propriedade em seu nome, bem como limitações referentes à área máxima passível de titulação.

O órgão apresentava boa capilaridade no Estado. Chegou a manter convênio com mais de duzentas prefeituras para o programa de legitimação e contava com dez escritórios regionais no interior do estado⁵. Um dos entrevistados relatou que o órgão possuía excelentes veículos à disposição para visitas técnicas, como utilitários de última geração (Volkswagen Amarok) bem como equipamentos de GPS, todos licitados pelo instituto.

Durante o seu período de funcionamento, emitiu um número considerável de títulos de legitimação de posse, conforme se observa em relatório disponibilizado no Caderno de Indicadores de 2011, publicado pelo governo estadual por meio do antigo Escritório de Prioridades Estratégicas.

TABELA 1 - Número de títulos de legitimação de posse de imóveis devolutos emitidos e entregues – Minas Gerais, 2001-2010

Ano	Títulos emitidos e entregues		Total
	Rural	Urbano	
2001	549	571	1.120
2002	785	563	1.348
2003	692	701	1.393
2004	547	492	1.039
2005	634	319	953
2006	1.064	199	1.263
2007	2.257	1.088	3.345
2008	6.107	1.421	7.528
2009	13.591	1.514	15.105
2010	14.621	13.423	28.044

Fonte: Caderno de Indicadores do Governo do Estado de 2011.

Um entrevistado relatou, todavia, que tal número expressivo de titulações decorria de uma metodologia de trabalho possivelmente equivocada adotada pelo Instituto. Segundo o entrevistado, o órgão desconsiderava aspectos técnicos e legais importantes, como por exemplo, a identificação de eventual registro de propriedade

⁵ Informações obtidas conforme nota 4. Regionais do ITER em Almenara, Diamantina, Governador Valadares, Janaúba, João Pinheiro, Minas Novas, Rio Pardo de Minas, Teófilo Otoni e Uberlândia.

para algumas glebas, descaracterizando-as como terras devolutas mas que se referiam ao domínio de um particular. Esse problema teria sido comum porque o Instituto considerava lote a lote, abrindo um processo administrativo para cada requerimento de legitimação. Com isso, a pesquisa cartorial poderia atestar ausência de registro para os lotes consultados, embora pudesse ser comum a existência de escrituras para áreas maiores, incorporando vários lotes. Ganhava-se agilidade, permitindo um número alto de titulações conforme evidenciado na tabela acima. Todavia, tal agilidade acarretava problemas administrativos e judiciais por instrução processual inadequada.

Um dos entrevistados assim descreveu a atuação do ITER:

O ITER nunca fez regularização fundiária plena. Todo tipo de regularização fundiária do ITER foi com o objetivo do direito à moradia e fixação do homem ao solo. Então, tanto o rural quanto o urbano, eram muito ligados de manter aquela população no lugar de forma sustentável, e a forma sustentável que eles utilizavam, à época, era por meio da agricultura familiar e [...] todo o processo de planejamento urbano era encaminhado para a SEDRU, porque era aqui que ficava o [setor de] plano diretor e todos os procedimentos para a política urbana. Então, apenas se fazia a legitimação de terreno devoluto, cumprindo-se a legislação de áreas de preservação permanente, tamanho da posse, quantidade [de propriedades em nome do posseiro]. Então, [o ITER] não olhava se tinha calçamento na rua, por exemplo. Nada disso era importante. O que o ITER olhava era tempo de posse, se ele realmente era o posseiro que deveria ser beneficiado, tamanho da posse e se aquela posse poderia ser titulada sem ferir nenhuma legislação. (Informação verbal).

Outro programa tido como vitrine pelo Instituto era a destinação das terras estaduais às prefeituras. Tal programa consistia na publicação de um decreto autorizativo para instalação de algum equipamento municipal em terras devolutas arrecadadas pelo Estado, mediante requerimento do prefeito.

Até 2007, pelo menos 167 decretos de reserva haviam sido emitidos, totalizando uma área total de 23.788 hectares de terras devolutas arrecadadas e destinadas às prefeituras. Dentre esse total, destacam-se a concessão de terreno para 32 escolas, 36 quadras esportivas e 26 postos de saúde. Os demais requerimentos variam em

um espectro diverso, porém com menor frequência, tais como cemitérios, praças, sede de órgão público municipal, dentre outros.⁶

As atividades do Instituto, entretanto, foram bruscamente interrompidas em setembro de 2011, quando então é deflagrada a “Operação Grilo” da Polícia Federal. Essa operação investigou irregularidades quanto a grilagem de terras por agentes públicos estaduais (NEIVA, 2014). Tal episódio levou à interrupção de todas as ações de regularização fundiária, suspeitas ou não, conduzidas pelo estado, incluindo o cancelamento dos títulos então emitidos.

Isso significa que um grande número de processos em andamento foram parados, por determinação do Ministério Público, e os títulos emitidos, incluindo os que foram entregues à população beneficiada, mas que não tivessem sido registrados em cartório, foram cancelados.

A crise no Instituto paralisou suas atividades, deixando-o como um mero órgão formalmente integrante da estrutura administrativa estadual, sem poder, no entanto, executar mais a política de regularização fundiária (AGRICULTORES..., 2013).

Em 2013, o órgão foi oficialmente extinto, tendo suas competências sido transferidas as competências de regularização fundiária para a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana (SEDRU) e a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA, cada qual, respectivamente, devendo atuar em imóveis urbanos e rurais (MINAS GERAIS, 2013).

Alguns servidores foram remanejados entre essas duas secretarias e os equipamentos e veículos de propriedade do Instituto ficaram sob a guarda da SEAPA, conforme relatam entrevistados.

A despeito das competências institucionais serem transferidas para a SEDRU, essa secretaria não chegou a executar políticas relevantes para a regularização fundiária urbana no interstício que vai de 2013 a 2015, embora, em alguma medida, a SEAPA apresentava sinais de retomada do programa no que se refere à regularização fundiária rural.

⁶ Informação obtida conforme nota 4.

De acordo com dados obtidos na planilha de controle de processos de regularização fundiária da SECIR, encontram-se parados cerca de 2.835 processos de legitimação de domínio ou de destinação de terras devolutas em áreas urbanas. Tal passivo decorre da interrupção das atividades do ITER e conseqüentemente adormecimento da política

TABELA 2 - Número de processo de regularização fundiária parados, por território de desenvolvimento – Minas Gerais, 2015

Território	Modalidade		Total
	Destinação	Legitimação	
Alto Jequitinhonha	21	31	52
Caparaó	10	249	259
Central	52	86	138
Mata	11	64	75
Médio e Baixo Jequitinhonha	29	160	189
Metropolitano	25	259	284
Mucuri	16	267	283
Noroeste	40	143	183
Norte	97	194	291
Oeste	10	112	122
Sudoeste	16	31	47
Sul	37	441	478
Triângulo Norte	10	1	11
Triângulo Sul	5	7	12
Vale do Aço	3	86	89
Vale do Rio Doce	36	48	84
Vertentes	6	232	238
Total	424	2.411	2.835

Fonte: Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional. Dados trabalhados. 2015.

Com a entrada de um novo governo, verifica-se um provável ponto de inflexão passível de reverter esse quadro de adormecimento da política pública. A mudança de orientação de governo no estado de Minas Gerais abriu as portas para iniciativas no âmbito da estruturação de uma política de regularização fundiária. Em 2015 assume um novo governo cuja plataforma de campanha contemplou retomar políticas de regularização fundiária (PIMENTEL..., 2014).

Um dos avanços demandados pela nova gestão, como veicula Leite (2015), Secretário de Estado, é a possibilidade de que essas políticas não se limitem à

titulação somente, podendo abarcar, além da necessária segurança jurídica referente à posse do imóvel, um conjunto de medidas que ofereçam aos beneficiários as mínimas condições de urbanidade. Trata-se de garantir às famílias beneficiadas não apenas o acesso ao título, mas, de forma mais ampla, o direito à cidade. Tais ponderações sugerem uma vontade política de que as políticas de regularização fundiária sejam planejadas e executadas à luz do conceito de “regularização fundiária plena” (BRASIL, 2012), que envolve não só a titulação, mas também melhorias urbanísticas destinadas a promover qualidade de vida urbana.

Nesse sentido, cumpre observar o que preconiza o arcabouço legal mineiro a respeito do direito à habitação e regularização fundiária. A constituição mineira, a despeito de a constituição federal abordar apenas a regularização fundiária rural, estabelece princípios inovadores, contemplando conceitos, inclusive precursores da regularização fundiária urbana plena.

No capítulo de política urbana da constituição estadual, verifica-se um compromisso explícito do estado mineiro para com a regularização fundiária, incluindo a previsão de melhorias urbanísticas, componentes básicos para a regularização fundiária plena.

Art. 245 – O Estado assistirá os Municípios que o solicitarem na elaboração dos planos diretores.

§ 1º – Na liberação de recursos do erário estadual e na concessão de outros benefícios em favor de objetivos de desenvolvimento urbano e social, o Estado atenderá, prioritariamente, ao Município já dotado de plano diretor, incluídas, entre suas diretrizes, as de:

.....
V – urbanização, regularização e titulação das áreas deterioradas, preferencialmente sem remoção dos moradores; (MINAS GERAIS, 1989).

A constituição estadual também avança face à constituição federal no que se refere ao direito à moradia. Mesmo já sendo considerada uma iniciativa progressista incluir a moradia como um direito social no artigo 6º da constituição federal, a constituição mineira não apenas incorpora o direito à moradia como incorpora a ele o conceito de moradia digna.

Art. 246 – O Poder Público adotará instrumentos para efetivar o direito de todos à moradia, em condições dignas, mediante políticas

habitacionais que considerem as peculiaridades regionais e garantam a participação da sociedade civil.

§ 1º – O direito à moradia compreende o acesso aos equipamentos urbanos. (MINAS GERAIS, 1989).

O art. 246 é consideravelmente progressista por considerar a necessidade de compreender a moradia em sua plenitude, devendo ela estar inserida em um ambiente cuja oferta de bens e serviços públicos atendam a seus moradores como forma de garantir uma vida urbana minimamente digna aos cidadãos mineiros.

Nesse sentido, há claramente dois fatores que indicam a relevância das políticas estaduais de regularização fundiária para Minas Gerais. O primeiro deles é o compromisso explícito do Estado de Minas Gerais para com seus cidadãos no que se refere à garantia da moradia digna enquanto direito. Tal pacto entre cidadãos e Estado decorre da Constituição estadual, que confere tais direitos aos cidadãos mineiros. O outro fator decorre da trajetória conturbada da política de regularização fundiária evidenciada nessa seção, acarretando uma demanda acumulada de 2.835 processos parados bem como o passivo gerado pela não abertura de novos processos.

Na seção seguinte serão tratadas as iniciativas recentes empreendidas pelo governo estadual no âmbito da regularização fundiária urbana, que parecem indicar a construção de uma política pública em torno do tema. Pode-se dizer que tais indícios da construção de uma política pública decorrem de uma mudança paradigmática em como o Estado passa a lidar com a questão. Como visto, no interstício entre a extinção do ITER e a retomada das ações pela antiga SEDRU em 2015, a política pública de regularização fundiária foi abandonada, restando meras competências residuais que não eram colocadas em prática pelas gestões anteriores a 2015.

Com isso, o desenho do projeto “Minha Casa Legal”, que será mostrado adiante, mostra-se como o início de um processo de reconstrução da política pública. O projeto apresenta uma articulação relativamente sólida no que se refere ao esboço da estruturação de uma política pública de regularização fundiária plena.

4.2 INICIATIVAS RECENTES NO ÂMBITO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Para retomar o programa estadual de regularização fundiária, deu-se início a um projeto focalizado no Território Norte de Minas chamado. A partir desse projeto, seriam feitas avaliações de percurso e resultado, de forma a subsidiar o desenho de uma política pública de regularização fundiária definitiva em todo o Estado. O projeto foi batizado de “Minha Casa Legal” e seu desenho encontra-se documentado por meio de um planejamento desenvolvido pela Superintendência de Infraestrutura da antiga SEDRU e aprovado pelo secretariado superior, em especial a Subsecretaria de Política Urbana e o Gabinete da SEDRU.

Nesse projeto, há o registro documental resumido da trajetória da regularização fundiária em Minas Gerais, que embora resumido, mostra-se coerente com a análise feita anteriormente nesta pesquisa. Em seguida, o desenho mostra as demandas políticas que o governo pretende atender com esse projeto. Há também a explicação da metodologia de escolha dos municípios beneficiados, e a descrição do escopo do projeto e de suas atividades integrantes.

A escolha dos municípios integrantes desse projeto piloto decorreu de análises combinadas de dados geográficos, sociais e econômicos. Foram selecionados dezesseis municípios no Território Norte de Minas, os quais firmaram Termo de Cooperação Técnica (TCT) junto ao Estado. Tais municípios integram a microrregião de Salinas e são caracterizados por indicadores socioeconômicos de alta vulnerabilidade social, bem como indícios de baixa regularidade dominial de imóveis e presença de terras devolutas sem destinação.

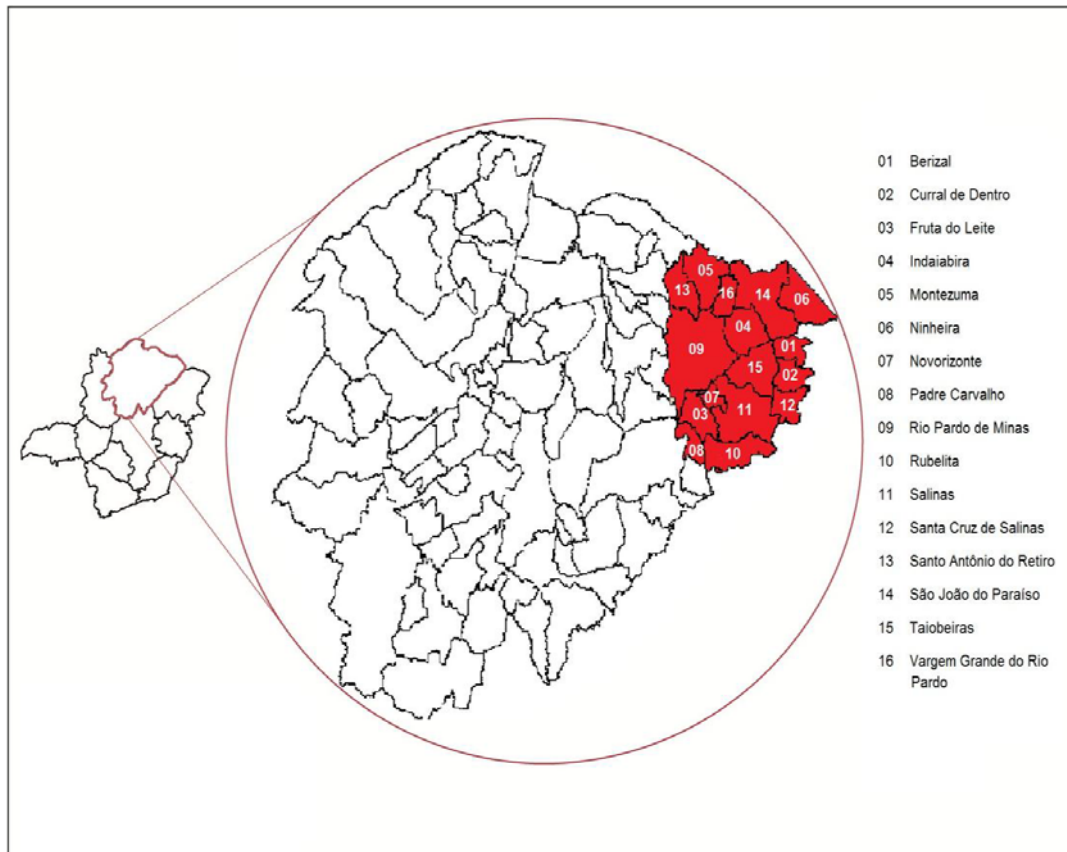


Figura 2 - Municípios integrantes do Projeto Piloto

Fonte: MINAS GERAIS, 2015, p. 6.

O planejamento do projeto incluiu o desenho de um escopo, composto por macro etapas a partir das quais se desdobram atividades menores. São elas: concepção do projeto; execução dos trabalhos; avaliação e encerramento. Integram o escopo outras duas macro etapas extras: criação e/ou aprimoramento de instrumentos urbanísticos municipais e legitimação da posse para áreas com infraestrutura adequada.

QUADRO 2 – Escopo do Projeto

Etapas	Atividades	
Concepção do projeto	Diagnóstico	
	Levantamento dos requisitos e ações necessárias	
	Propositura do projeto	
	Contato com possíveis parceiros	
	Aprovação do projeto pelos parceiros	
	Elaboração e assinatura de Termo de Cooperação Técnica	
Execução dos trabalhos	Diagnóstico do município	Levantamento da legislação urbanística municipal
		Análise da infraestrutura urbana municipal
		Levantamento do panorama fundiário municipal
		Proposição de intervenções
	Planta Cadastral Georreferenciada	Cadastro
		Levantamento topográfico Georreferenciado
		Planta de Sobreposição
	Demarcação Urbanística	Seleção da área
		Auto de Demarcação
		Notificação dos interessados e outros procedimentos
	Projeto de Regularização Fundiária	Elaboração do projeto
		Aprovação nos órgãos competentes
	Registro do Parcelamento e Legitimação da posse	Registro do projeto no CRI
		Análise da documentação dos moradores
		Elaboração e entrega dos títulos pela SEDRU
		Registro do título no CRI pelos moradores
Avaliação e encerramento	Avaliação do projeto a partir de metodologia a ser desenvolvida	
	Apresentação dos resultados	
	Encontro de encerramento	
Criação e/ou aprimoramento de instrumentos urbanísticos municipais	Definição dos Instrumentos a serem criados/aprimorados	
	Elaboração/aprimoramento dos instrumentos	
Legitimação da posse (áreas com infraestrutura adequada)	Análise documental para a legitimação da posse	
	Entrega dos títulos	

Fonte: MINAS GERAIS, 2015, p. 14.

A concepção do projeto é a macro etapa inicial, na qual, a partir de uma avaliação das ações da Secretaria, se chegou a um desenho de piloto para a política pública. Foram levantadas as condicionantes legais e institucionais para atuação, definição de metodologia, proposta do projeto para deliberação, em nível de governo, tendo em vista necessidade de apreciação e aprovação pelo secretariado. Nessa macro etapa foram definidos os atores envolvidos, tais como Ministério Público, Cartórios de Registro de Imóveis e prefeituras, aos quais foi proposta a assinatura de Termo de Cooperação Técnica.

A execução dos trabalhos é a macro etapa posterior à assinatura do Termo de Cooperação Técnica entre os agentes envolvidos. Nela, incluem-se as atividades de realização de diagnóstico da situação urbanística e fundiária municipal, elaboração de planta cadastral georreferenciada, demarcação urbanística, elaboração do projeto de regularização fundiária, e a legitimação da posse.

A elaboração de diagnóstico fundiário municipal contempla uma análise aprofundada da realidade do município, onde são analisadas as questões concernentes à legislação urbana aplicável, existência de plano diretor e, em caso positivo, as normas de parcelamento, uso e ocupação do solo, avaliação quanto aos instrumentos urbanísticos disponíveis. Também integra o diagnóstico uma avaliação referente à infraestrutura dos assentamentos, bem como uma caracterização do perfil socioeconômico da população.

É importante avaliar nessa etapa as medidas necessárias para intervenção nos assentamentos, como por exemplo ocupações em áreas de risco, onde haja perigo, por exemplo, de inundações ou deslizamentos. Todas essas informações coletadas em nível de diagnóstico são de grande valia para etapas ulteriores. Um diagnóstico bem realizado permite a realização de um bom projeto de regularização fundiária, maximizando os recursos investidos na intervenção.

A elaboração do projeto de regularização fundiária decorre do princípio de que a regularização fundiária plena não deva se limitar apenas a aspectos jurídicos, mas deva contemplar intervenções urbanísticas capazes de conferir vida digna às famílias beneficiadas, maximizando o impacto social da ação.

Para tanto, nessa etapa são avaliadas medidas integradas, que incluem além da necessária segurança jurídica, medidas ambientais, sociais e urbanísticas.

A execução do projeto é de contratação externa, conforme prevê o escopo desenhado. Para tanto, os itens mínimos a serem contratados serão:

- a) as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;
- b) as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;
- c) as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;
- d) as condições para promover a segurança da população em situações de risco;
- e) as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

A partir desse projeto, será aberto um procedimento em âmbito municipal, que consiste em aprová-lo junto aos órgãos municipais competentes, tanto do ponto de vista ambiental quanto do ponto de vista urbanístico.

A macro etapa de titulação decorre da aprovação, pela prefeitura, do projeto de regularização fundiária. Aprovado o projeto, é possível proceder o registro do mesmo junto ao Cartório de Registro de Imóveis da comarca competente e abertura das matrículas dos lotes beneficiados.

Feito o registro cartorial do projeto e a abertura das matrículas para os lotes, o governo estadual confecciona os títulos de posse em nome dos moradores. A partir desse momento, os beneficiados estão aptos a proceder o registro definitivo de seu imóvel, encerrando-se o ciclo de entregas da política pública.

Todavia, por ser um projeto piloto, faz-se necessário uma macro etapa posterior que inclui uma avaliação crítica dos processos, identificando os êxitos e as falhas, a fim de aperfeiçoar o desenho de uma política pública definitiva. Tal macro etapa é importante para o governo estadual na medida em que, após finalizado o projeto

piloto nos dezesseis municípios do Território Norte, espera-se que seja providenciado um desenho de política pública a ser replicado no restante de Minas Gerais.

Faz-se necessário observar também a eventual necessidade de supressão do projeto de regularização fundiária. Por esse motivo, foi incluído como percurso alternativo a titulação imediata dos imóveis. Essa possibilidade foi pensada na eventualidade de identificação de áreas cuja irregularidade identificada seja tão somente a cartorial e dominial, sendo satisfatórios os elementos urbanísticos e legais do assentamento.

Até o momento, a SECIR realizou quatro diagnósticos por execução interna. São eles os diagnósticos para os municípios de Rio Pardo de Minas, Montezuma, Vargem Grande do Rio Pardo e Santo Antônio do Retiro.

Os demais doze municípios terão seus diagnósticos efetuados por contratação externa. Para tanto, encontra-se atualmente no Centro de Serviços Compartilhados (CSC) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) uma licitação para contratação de empresas para realização desses diagnósticos.

Até o momento, não foram ainda iniciados a contratação ou elaboração dos projetos de regularização fundiária, motivo pelo qual ainda se observa relativa incipiência da política pública, falecendo a este trabalho condições de avaliação mais profunda acerca das iniciativas estaduais recentes.

4.3 ENTRAVES IDENTIFICADOS E ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

A investigação empírica decorreu de uma análise documental e da aplicação de entrevistas junto aos gestores do programa de regularização fundiária na SECIR. Foram entrevistados três ocupantes de cargos de direção, sendo dois de gerência média e um de intermediária, e outros três servidores integrantes da equipe, sendo um geógrafo, um arquiteto e um psicólogo.

No que se refere à pergunta introdutória do questionário (Como tem sido sua atuação profissional e/ou acadêmica no campo da regularização fundiária plena?), foi possível perceber que se trata de uma equipe dividida entre pessoas com experiência de mais longa data no assunto e pessoas mais recentes. Todos os

gestores possuem de dois a três anos de experiência com regularização fundiária, tendo assumido tais funções no atual governo e sem participar, anteriormente, de atividades profissionais de regularização fundiária. Já os técnicos, por sua vez, apresentam mais experiência. Dois deles estiveram presentes nessa temática desde o contexto do ITER, passando por sua extinção até serem absorvidos pela SEDRU, que hoje se chama SECIR.

No que se refere à pergunta 2 (O que você entende por regularização fundiária plena?), houve consenso sobre o entendimento do conceito de regularização fundiária plena. Todos os entrevistados apontaram para o entendimento adotado nesse trabalho acadêmico, explicando, com suas próprias palavras, definições que se aproximam muito bem daquela exposta por Nascimento (2013), que é a do Art. 46 da Lei 11.977/2009.

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009).

Embora todos os entrevistados tenham respondido conforme o termo amplamente aceito nos trabalhos acadêmicos consultados, quando perguntados sobre o entendimento dos servidores (Pergunta 3 – Na sua percepção, existe um entendimento claro dos servidores públicos estaduais e municipais acerca do que consiste a regularização fundiária plena e seus princípios?), de modo geral, sobre o conceito de regularização fundiária plena, foi possível perceber que metade dos entrevistados apresentaram preocupações nesse sentido.

Destaca-se o seguinte trecho de entrevista aplicada junto a um servidor não ocupante de cargo de direção:

Na minha concepção o problema é tanto do servidor quanto do Estado em si. Do servidor, no sentido de que falta capacitação. Por mais que você leia alguma coisa, você muitas vezes não consegue entender 100% das coisas. E [do Estado, no sentido de que] os entendimentos mudam. Por exemplo, [...] alguns juízes entendem que a população pode fazer usucapião de terra devoluta, tem outros que falam que não. O entendimento muda. Por exemplo, quando a gente estava no ITER, a [Advocacia Geral do Estado] AGE achava que a gente podia dispensar a [ação] discriminatória. Hoje, a AGE já acha que não pode mais dispensar a discriminatória porque é

inconstitucional. Tem a usucapião que pode ser feita através de cartório, e caberia ao Estado provar que essa terra é ou não é do Estado, e se ela for devoluta isso fica bem complexo. Então, eu acho que o entendimento da regularização fundiária plena deveria ser uma política e não como uma ação só. E os servidores entendem a regularização fundiária como um serviço com início meio e fim, sem interface com outros procedimentos, por exemplo. (Informação verbal).

Nota-se que o entrevistado atribuiu a falta de entendimento dos servidores acerca dos conceitos e princípios da regularização fundiária plena a uma questão dos procedimentos de Estatais, como por exemplo, mudança de posicionamento na jurisprudência. Segundo o entrevistado, os servidores não conseguem acompanhar as constantes mudanças de entendimento, pois, na prática, não se tratam de mudanças pontuais, e sim de mudanças muito significativas. A jurisprudência entre autorizar usucapião ou não em terras públicas ou dispensar ou não a ação discriminatória não diz respeito apenas a uma mera escolha de instrumento, como tratam os magistrados ou os pareceristas da AGE, mas sim de todo um trabalho que é realizado por um órgão, o que aparenta ser preocupante, tal como afirmado, para que haja uma consolidação do entendimento acerca da política.

No que se refere à pergunta 4 (Como você enxerga o papel dos três níveis de governo quanto à promoção da regularização fundiária plena?), todos os entrevistados colocaram o município como executor da política urbana. A grande maioria pontuou o papel da união no que se refere à transferência de recursos e como agente que edita normas gerais a serem seguidas pelo estados e pelos municípios.

A relação de cooperação entre os três níveis de governo se mostrou conturbada na perspectiva de alguns entrevistados, como é possível verificar a partir da seguinte passagem:

Você sabe que no governo federal tem uma pessoa responsável por Minas Gerais? E ninguém consegue falar com essa pessoa. Eu lembro que quando a [nome suprimido, Secretária de Estado] entrou, a gente falou que queria um contato com o Ministério das Cidades. A gente solicitou curso no Ministério das Cidades, e não teve uma conversa muito boa. Eu acho que o mesmo nível de dificuldade que nós temos de acesso com o Ministério das Cidades, é o que os municípios têm com a gente. Porque por mais que você atenda ao telefone, ou atenda o prefeito, ou coisas desse tipo, você dá informação. E informação não é capacitar. Quando eu fui para

Montezuma, o rapaz que me recebeu lá, e era assessor jurídico do prefeito, ele não tinha ideia da legislação. (Informação verbal).

A coordenação das ações entre os níveis de governo é essencial para execução de uma política eficiente. Pela passagem acima, é possível perceber que há um problema em cadeia, que se inicia na União, passando pelos estados, até chegar nos municípios, que são a ponta da execução da política pública.

Já no que se refere à pergunta 5 (Quais entraves para a execução de uma política de regularização fundiária plena você vislumbra?), verificou-se uma certa ausência de padrão das respostas, de modo a abranger um espectro variado de entraves coletados.

No que se refere à questão do financiamento da política pública, grande parte dos entrevistados mostraram que a falta de recursos públicos pode ser um entrave importante a ser considerado.

O entrevistado que ocupa cargo em gerência intermediária assim descreveu a importância dos recursos públicos para evitar entraves na execução das políticas de regularização fundiária plena.

Falta de recurso público. Porque se você for pensar que a regularização fundiária plena se dá porque não há o direito de moradia digna garantido, [...] essas ações acabam sendo muito caras. (Informação verbal).

Já um dos entrevistados ocupantes de cargo de gerência média, demonstrou a preocupação com a falta de recursos públicos associada a dois fatores conjugados: o crescimento demográfico populacional esperado para os próximos anos e o possível corte de gastos públicos decorrente de medidas de ajuste fiscal vislumbradas pelo governo interino.

Eu acredito que seja o dinheiro e o planejamento a longo prazo. Por exemplo, a gente sabe que a população vai crescer 12% até 2036. E se a PEC [241; 55] realmente for real, a gente pensa assim que o dinheiro da educação não vai crescer, o dinheiro da saúde não vai crescer. Nem foi incluído do direito à moradia nessa conta. E se a população vai crescer a 12%, onde que essa população vai morar? (Informação verbal).

Ainda em relação à questão, o entrevistado esclarece sua perspectiva:

Por exemplo, você pega no [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística] IBGE, tem uma população e uma projeção de crescimento dessa população e você já tem um déficit habitacional atual, se as ações do estado forem modestas, ele [déficit habitacional] só tende a crescer. Então fazer a regularização fundiária plena é resolver um passado, [...] mas não tem planejamento para o futuro até hoje. [...] Você sempre vai ter um gasto para arrumar aquele lugar que não foi planejado, muito maior. Porque você estruturar um lugar com esgoto, vias, antes delas morarem eu acredito que é um custo sim, mas depois que elas estão lá, você fazer esgoto, é um custo muito maior. (informação verbal).

Outro problema apontado foi a morosidade. Tal percalço foi aventado por dois entrevistados de forma distinta. O primeiro deles considerou que a morosidade é um aspecto negativo para a política pública. Já o segundo, um entrevistado não ocupante de cargo de direção evidenciou preocupação com a questão do financiamento da política como elemento que pudesse mitigar a questão da morosidade. Segundo suas palavras, há um descontentamento do governo (aqui entendido no sentido de “vigência” e não da instituição em si) quanto à morosidade dos processos e a aplicação de mais recursos poderia fazer a política pública ser mais ágil no que se refere às titulações e, conseqüentemente, atender os interesses do governo.

Se você tiver dinheiro ela não é tão morosa. Porque o que demora mesmo é pegar os terrenos, medir todos os terrenos, fazer um levantamento dessa cadeia dominial se ela for devoluta, e se não for devoluta fazer o levantamento dessa cadeia dominial pra fazer a demarcação urbanística. Viu de quem é aquela terra, você faz um edital, convoca para que ele se pronuncie. Depois desse pronunciamento, vai ter o direcionamento tanto no sentido de abrir matrícula, quanto no sentido de haver uma averbação quando já existe uma matrícula aberta. Pra titularizar você vai comprovar a posse em tempo e em documento, e no final você dá um título. Então eu acredito que o mais difícil nesse processo todo é a questão do dinheiro, porque se você tem o dinheiro você consegue fazer esses processos [mais rapidamente]. Por exemplo, no ITER, um título poderia sair com noventa dias. E eu não acho isso demorado. (Informação verbal).

Outra colocação diz respeito à categoria de entraves que poderia se agrupar em torno da construção do estado brasileiro e da cidadania política. Nesse sentido, um dos entrevistados de cargo de gerência média assim colocou suas considerações:

Na minha opinião, tem alguns entraves. Ela é para um município que tem uma estrutura diferente de pensar cidadania, onde os cidadãos conseguem perceber o que é bom para eles, que eles consigam falar o que eles querem e a classe média e a classe pobre não é

dominada completamente. Eu vejo a regularização fundiária plena no sentido de direito à cidade. E o direito à cidade é o direito ao transporte, à educação, essas questões sociais que são amplas, e todos os equipamentos públicos. Então, eu não vejo hoje a gente conseguindo fazer regularização fundiária plena nesse sentido de construção do Estado que a gente tem hoje. (Informação verbal).

O entrevistado complementou suas colocações apresentando uma análise acerca da baixa interlocução entre as diferentes superintendências temáticas da secretaria bem como uma ausência de corpo técnico qualificado para desenvolver projetos na área.

As diretorias elas não conversam entre si, então por exemplo plano diretor é para uma quantidade populacional maior. Mas os municípios do norte de Minas precisam também de um planejamento urgente, referente a solo, referente a várias questões que a própria Secretaria não tem. Nós não temos servidores que façam estudo do solo, que consigam perceber o que se pode fazer naquele solo. E eu acho que na regularização fundiária plena deveria ter isso. (Informação verbal).

Ainda em relação ao mesmo entrevistado e à mesma pergunta, o entrevistado continuou a partir da passagem acima da seguinte maneira:

A regularização fundiária plena tem tanta coisa que não dá para uma Superintendência só fazer. Se você coloca muita coisa para um órgão executar, talvez ele tenha um expertise de fazer uma coisa e ele faz bem feito aquela coisa, mas todas as outras coisas ele vai falar que tá fazendo mas na verdade não tá. Que envolve saneamento, obras, e isso pra não entrar na educação e saúde. (Informação verbal).

Avançando para a pergunta 6 (Você considera que os instrumentos jurídicos à disposição para execução da regularização fundiária plena são adequados e suficientes?), percebeu-se que a maioria dos entrevistados concorda que os instrumentos disponíveis são bons. Segundo as explicações seguidas da resposta, os entrevistados frequentemente associaram o problema não aos instrumentos em si, mas a baixa qualificação do gestor público (ou desinteresse) para aplicá-lo. Chama-se a atenção para a resposta de um entrevistado não ocupante de cargo de gerência, que fez uma interface implícita com a questão da morosidade abordada anteriormente.

Eu não acho que hoje, as legislações sejam insuficientes. As legislações estão até bem avançadas, ligadas à democracia, à cidadania, à função social da propriedade, mas elas não são utilizadas. E a gente vê isso em Belo Horizonte. O IPTU progressivo ele existe, [...] mas não existe aplicação. Então eu não acho que as legislações sejam ruins. Eu acho que são demoradas, mas é um

demorado no sentido de fazer o melhor possível. Mas o Estado [no sentido de governo] vê isso como um problema. (Informação verbal).

Já no que se refere à pergunta 7 (Como você diferenciaria o impacto social da regularização fundiária plena e da titulação sem intervenção urbanística?), ocorreram colocações interessantes, no sentido de desmistificar um pouco a regularização fundiária plena. Inicialmente, a pergunta foi desenhada no sentido de extrair possíveis considerações acerca de qual combinação possibilitaria um impacto social maior: regularização fundiária plena com poucos beneficiados, ou regularização fundiária dominial com muitos beneficiados. Isso no sentido de que, em tese, a regularização fundiária plena consome uma quantidade de recursos maior e, portanto, caso haja uma opção pela mesma, o número de beneficiados diminuiria. A resposta selecionada foi de um servidor não ocupante de cargo de gerência.

Eu não saberia dizer. Porque se você pega uma pessoa de cidade do interior, ela acha tão importante ela ter o título dela, o registro, porque ou ela tá perto de morrer e ela tem medo do filho perder aquilo ali. Porque no interior tem muito ainda daquela coisa de se não é de ninguém, então é meu, eu tomo posse e ninguém me tira. Então as pessoas, se não tiverem a segurança do papel, [as intervenções urbanísticas e a regularização fundiária] seriam coisas diferentes. É como se fosse assim: eu posso te dar várias coisas em tempos diferentes. A sociedade civil, depois que ela tem o registro ela acha que agora ela tem que pagar o IPTU. E a gente sabe que não é assim, o IPTU é cobrado mesmo assim, mas quem não tem o título não se sente na obrigação de pagar o IPTU. Quando você dá o registro, ela já se sente dona e aí ela começa a brigar. As vezes ela se organiza muito melhor quando ela tem o registro, ela tem a posse e se apropria daquilo, do que quando ela não tem. Porque ela acha que ela não tem direito. Eu fiquei sabendo que tem um comunidade no Rio que tá brigando para conseguir o registro do terreno. Então ela primeiro vai atrás do registro pra depois ela brigar pelo asfalto na rua. Porque ela acha que ela tem mais poder quando ela tem o registro, do que quando ela não tem. (Informação verbal).

Pela passagem acima, supõe-se que o entrevistado, embora não tenha compreendido a finalidade real da pergunta, opinou pela regularização fundiária dominial como sendo mais incluyente ou geradora de impacto social que a regularização fundiária plena.

De qualquer forma, registra-se aqui um exemplo de um entrevistado que compreendeu a questão e opinou de forma diferente.

Sem intervenção urbanística a população não teria direito à cidade. Porque a intervenção urbanística ela viria para dar os outros direitos. Então você daria o direito à posse, no sentido de documento, de direito no sentido documental. Mas direito no sentido social, eu penso que a plena seria mais fácil de atingir, porque ela ligaria a moradia a todos os outros direitos, no sentido de transporte, e dessas questões todas. (Informação verbal).

Já no que se refere aos comentários finais, espaço aberto no final da entrevista para considerações adicionais que o entrevistado quisesse fazer, seleciona-se uma passagem advinda de um servidor não ocupante de cargo de gerência na qual evidencia um possível entrave decorrente de um boicote do próprio Estado (aqui entendido como sendo independente da esfera de governo) à regularização fundiária.

A Prefeitura de Belo Horizonte não deixa fazer regularização fundiária, porque ela só paga a benfeitoria. Se ela quer desapropriar porque ela quer fazer a alça de um viaduto e o terreno não tem registro, ela não paga o valor do terreno. O que ela paga é o valor da benfeitoria. Em Belo Horizonte o Prefeito não deixa fazer. A gente já tentou fazer. Porque como fica mais barato a gente fazer aqui, por exemplo o [nome] é arquiteto. Eu posso mandar o [nome] ir fazer um quarteirão aqui em BH, por exemplo. Eu não preciso pagar diária pra ele, porque ele tá dentro do município. Na época do ITER a gente tentou várias vezes fazer com o prefeito, porque tem muitos bairros em Belo Horizonte que não têm o registro. E a gente não conseguiu porque não era de interesse dele [do Prefeito]. A gente não precisava gastar dinheiro, a gente só precisava de que ele assinasse o termo [de cooperação técnica]. Não ficou explicitado, mas a gente sabe que o motivo era esse. Porque a gente sabe que em casos de desapropriação, é melhor que a pessoa só tenha a posse, porque se a pessoa tem o registro, a conversa é outra. (Informação verbal).

Outro comentário final selecionado diz respeito à opinião de um dos entrevistados não ocupante de cargo gerencial. Esse entrevistado demonstrou preocupação com a obrigatoriedade de um elemento que, segundo ele, seria desnecessário em alguns casos, onerando os municípios ou até mesmo o Estado.

Hoje eu não vejo diagnóstico como algo tão primordial. Um município organizado já sabe o que ele precisa, e ele já sabe o que ele já tem. Então ele não precisa gastar tempo e dinheiro com um diagnóstico. Mas nós sabemos que o Governo Federal solicita alguns pré-requisitos, até para conseguir dinheiro também. Se um município tem um plano diretor e ele já está organizado, gastar dinheiro para fazer diagnóstico, eu acho que talvez não é tão necessário. A não ser que se modifique esse formato de diagnóstico que a gente tem. Um plano diretor bem feito já fala o que é necessário para o município, então não vejo com bons olhos um município pobre gastar R\$80.000,00 em um diagnóstico se ele já tiver plano diretor. (Informação verbal).

Dessa forma, espera-se com o conteúdo empírico presente nessa seção contribuir para um entendimento mais claro acerca de quais seriam os possíveis entraves e óbices para a execução de uma política de regularização fundiária plena. Conclui-se pela existência de um espectro amplo de entraves que devem ser enfrentados para a construção de uma política de regularização fundiária em Minas Gerais.

Todavia, foi possível verificar na questão financeira um entrave mais preponderante sobre os demais, tendo em vista que essa questão não só decorre dos custos de urbanização, mencionados em entrevista como muito onerosos, como também por ser um fator decisivo para agilidade do processo de titulação. Como também foi visto em entrevista, políticas morosas tendem a ficar em segundo plano pelo governo em exercício, supostamente pela necessidade de se produzir resultados perceptíveis pela população dentro do período compreendido por um mandato.

Dessa forma, o protagonismo da política de regularização fundiária plena depende, em grande parte, de recursos financeiros disponíveis para serem alocados na política em construção. Disso dependem as melhorias em intervenções urbanísticas e a agilidade nas tramitações de titulação demandadas pelo governo.

Outros entraves abordados pelos entrevistados tratam de questões mais variadas, que não constituem um consenso tão evidente quanto observado na questão do financiamento da política pública. Todavia, são informações igualmente importantes para responder ao problema objeto dessa pesquisa, uma vez que pela própria natureza de pesquisa exploratória assumida como componente metodológico não pressupõe respostas exatas, mas sim uma melhor compreensão do fenômeno investigado.

Dentre os entraves que perpassam o entrave financeiro, chama-se a atenção para a questão dos limites de atuação dos entes federados. Como visto em uma das entrevistas, a coordenação das ações da União, estados e municípios é deficiente, na medida em que da mesma forma que os municípios possuem dificuldades de interlocução com os estados, estes possuem também uma interlocução difícil com a União. Por esse motivo, o sucesso da política de regularização fundiária também depende de uma atuação coordenada e harmônica entre as diferentes esferas de governo.

A esse problema, soma-se a questão de um possível boicote deliberado por parte de um dos atores estatais, seja a União, o estado ou os municípios. Como visto em uma das entrevistas, a Prefeitura de Belo Horizonte recusou-se a firmar termo de cooperação técnica com o governo estadual para regularização fundiária em seu território, sendo os supostos motivos o encarecimento das ações de indenização para as desapropriações. Embora o governo estadual fosse assumir a execução da política pública, onerando pouco ou em nada o município, o mesmo deliberadamente sabotou as iniciativas estaduais. Na qualidade de detentor da execução da política urbana, como visto no Capítulo 2, o município tem relativo poder para impedir ações de regularização fundiária, falecendo aos estados ou à União a possibilidade de promover a regularização fundiária.

Como visto, os entraves para a execução das políticas públicas de regularização fundiária plena apresentam-se sob a forma de uma espinha dorsal (financiamento; recursos) com entraves transversais (coordenação das esferas de governo; desinteresse de um dos entes; dentre outros). Consideram-se respondidos, com relativa suficiência, os problemas propostos para investigação nessa pesquisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A informalidade urbana é uma realidade incontestável e expressiva no panorama da urbanização brasileira e tal questão foi caracterizada sob diversas perspectivas ao longo desse trabalho. Como visto no capítulo 2.4, a inadequação fundiária (dominial) – em especial nos casos de assentamentos informais – sobrepõe-se inevitavelmente às inconformidades urbanísticas.

Sendo uma realidade patente no cenário das cidades brasileiras, a política de regularização fundiária plena se mostra como alternativa para melhoria da qualidade de vida urbana. Tal política busca conferir não apenas a segurança jurídica referente à posse de imóveis urbanos, mas sim conferir, de forma mais ampla o direito à cidade, sendo nele incluídas as questões da moradia digna, infraestruturas urbanas bem como a própria segurança dominial da propriedade em si.

Como visto, é necessário compreender o fenômeno da informalidade urbana sob o aspecto da trajetória da urbanização brasileira. Mostra-se inócuo e contraproducente qualquer prognóstico para solução de tal problema que não considere a trajetória da urbanização brasileira em seus aspectos históricos de exclusão socioespacial, bem como o papel desempenhado pelos diferentes agentes, como o poder público que se marcou pelo relativo descaso para com a população de baixa renda, e os agentes de mercado, cuja atuação se pauta pela especulação imobiliária.

Da mesma forma, deve-se analisar a urbanização brasileira sob a ótica da produção espacial em atendimento aos interesses do capitalismo em detrimento dos interesses social e público. Como visto no capítulo 2.2, deve-se considerar a cidade como espaço de vida urbana e não um mero instrumento de aplicação do excedente de capital. Desse entendimento, decorre a noção de função social da propriedade, conceito fundamental para a regularização fundiária, como visto.

O presente trabalho revisou o conceito de regularização fundiária plena, estruturando uma análise acerca de seus conceitos fundamentais e definições mais amplamente aceitas pela literatura. Foi possível delimitar os elementos essenciais para um projeto de regularização fundiária plena e quais os mecanismos o poder público possui à sua disposição para implementar a política. Tais mecanismos foram sistematizados nas seções do capítulo 3.3 e são basicamente os instrumentos de

intervenção nas propriedades pública ou privada, que como visto é um direito assegurado pelo Código Civil, mas está sujeito ao atendimento de sua função social, que é aquela expressa pelo Plano Diretor.

A partir da revisão dos marcos legais das políticas urbanas e mais específicos da regularização fundiária – destacando a construção dessas políticas desde a CF/88 e notadamente nas duas últimas décadas – mostrou-se que não é por insuficiência de instrumentos que a regularização plena não acontece a contento. Mostrou-se, ainda, os papéis das esferas de governo nesse campo, sendo o município o ente competente para executar a política urbana sob normas gerais editadas pela União e estados. Todavia, o presente trabalho mostrou que um maior protagonismo dos governos federal e estadual é necessário para que a política urbana consiga responder efetivamente aos problemas urbanos que se verificam nas cidades, incluindo a falta de moradia.

A análise do estudo de caso em Minas Gerais evidenciou que a trajetória da regularização fundiária no estado não foi ascendente, apresentando momentos de aquecimento e desaquecimento de tais iniciativas. Mostrou-se que embora incipientes, as iniciativas atuais encabeçadas pela SECIR indicam um ponto de inflexão nessa trajetória em rumo à construção de uma política pública robusta.

Os entraves identificados para a execução da política de regularização fundiária plena em Minas Gerais estão identificados sob uma configuração de uma espinha dorsal formada pela necessidade de recursos financeiros para o sucesso da política tangenciada por entraves de outras naturezas, tais como a morosidade, as dificuldades na atuação do Estado nos diversos níveis de governo que podem não se comprometer e, ainda, a falta de capacitação dos servidores.

A alta sensibilidade da eficácia da política em relação aos seus recursos financeiros disponibilizados decorre da necessidade de realizar intervenções urbanísticas que frequentemente se mostram bem onerosas aos cofres estaduais, tais como pavimentação, obras de saneamento, iluminação ou até mesmo eventuais desapropriações inevitáveis para execução de um projeto urbanístico de regularização fundiária.

Além disso, foi identificada uma relação direta entre recursos financeiros disponíveis e agilidade nas titulações. Políticas que apresentam entregas perceptíveis para a população dentro do período compreendido pelo mandato tendem a ser priorizadas pelo governo, ao passo que políticas morosas ficam em segundo plano. Por esse motivo, enfrentar o entrave da demora da política de regularização fundiária é fator crucial promover o sucesso dessa política.

O presente trabalho propôs identificar e sistematizar os entraves e óbices para a execução de uma política pública de regularização fundiária plena. A metodologia, mostrou-se como pesquisa exploratória, revisando a bibliografia, a legislação, levantamento documental e aplicação de entrevistas de modo a discutir uma questão que precisava de melhor compreensão acadêmica.

Todavia, superada essa análise, faz-se necessário empreender esforços em uma investigação que se proponha a estudar as formas de enfrentar tais percalços. Em um primeiro momento, inicia-se com o “o que?”, para que sejam abertas as portas para pesquisas relacionadas ao “como?”. Portanto, uma vez que a pesquisa proposta se mostra como pesquisa exploratória, faz-se necessário indicar um caminho possível para uma pesquisa subsequente.

Nesse sentido, diante das conclusões expostas referentes à sensibilidade do sucesso da política pública em relação ao financiamento, e associado ao contexto fiscal de austeridade que se vislumbra para as próximas décadas caso sejam aprovadas as medidas do governo interino, sugerem-se investigações no âmbito da promoção de eficiência na aplicação dos recursos da regularização fundiária.

Outra consideração que se faz é referente à questão federativa e de coordenação e cooperação entre os municípios, como se viu no item 2.3. Espera-se muito dos municípios um protagonismo quanto às políticas urbanas – sobretudo após a constituição de 1988 – que muitas vezes que muitas vezes não ocorre. É fundamental aprofundar a discussão acerca das possibilidades de fomento e promoção da cooperação entre os entes, em especial para a política urbana.

Mostra-se importante investigar soluções para que se possa *fazer mais com menos*, uma vez que dificilmente a aplicação de mais recursos financeiros na política de regularização fundiária se concretize diante do cenário fiscal vislumbrado.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Elsevier, 2012.

AGRICULTORES familiares não querem extinção do Iter. 2009. Disponível em: <<http://www.rogeriocorreia.com.br/noticia/agricultores-familiares-nao-querem-extincao-do-iter/>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

ALFONSIN, B. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Plena**: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 68-98.

ARGAN, G. C. **História da arte como história da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1993. 280p.

BRASIL, F. P. D. ; CARNEIRO, R. Avanços e Percalços na Trajetória de Construção do Direito à Cidades. In: FERREIRA, Aurélio Marques (Org.). **Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social**: limites, desafios e possibilidades. 1ed.Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2014, v. 1, p. 281-305

BRASIL, F. P. D. ; CARNEIRO, R.; GREGO, L. M. Democracia e Inclusão: novos marcos para o planejamento e as políticas urbanas no âmbito local a partir da Constituição Federal de 1988. In: PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. (Org.). **Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho**: o êxito da experiência mineira no tripé, ensino, pesquisa e extensão. 1ed.Curitiba: Prisma, 2014, v. 1, p. 83-110

BRASIL, F. P. D. **Espaços públicos, participação cidadã e renovação nas políticas urbanas locais nos anos 90**. 242f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 28 jun. 2016.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 06 nov. 2016.

_____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 06 nov. 2016.

_____. Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de

Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>. Acesso em: 06 nov. 2016.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana: Como Aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009**. 2012. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo/5712d63cc8cf1dae400ed6ba4fd87c7c.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2016

CALDAS, M. F. **Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil**. 271f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

CARDOSO, B. K. **Regularização Fundiária: Aspectos Legais**. Disponível em: <http://eventos.fecam.org.br/arquivosbd/paginas/1/0.668966001383236258_seminario_estadual_de_habitacao__2013.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2016.

CARNEIRO, R.; BRASIL, F. P. D. **Descentralização e financiamento dos municípios no Brasil contemporâneo**. R. Adm FACES Journal. Belo Horizonte v. 9, n. 2, p. 87-104, abr./jun. 2010. Disponível em: <www.fumec.br/revistas/index.php/facesp/article/download/183/180>. Acesso em 08 nov. 2016.

CARVALHO, A. B. G.; SILVA, R. C. N.; MACÊDO, C. S. **Geografia urbana**. 1. ed. Campina Grande: EDUEPB, 2010. 196p.

CARVALHO, C. S. Programa Papel Passado. In: BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 13-17.

COSTA, H. S. M. A “Cidade Legal”: notas sobre o senso comum e o significado atribuído à ilegalidade. In: BRANDÃO, C. A. L. (Org.). **As cidades da Cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 145-155. (Coleção IEAT).

DENALDI, R. **Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses**. 242f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FALCÃO, J. Justiça social e justiça legal: conflitos de propriedade no Recife. In: FALCÃO, J. A. (Org.). **Invasões Urbanas: Conflito de Direito de Propriedade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editoria FGV, 2008. p. 95-120.

FERNANDES, A. C.; NEGREIROS, R. Desenvolvimento Econômico, Divisão de Trabalho e Mudanças na Rede Urbana Brasileira: Do desenvolvimentismo ao Plano Real. In: FERNANDES, E.; VALENÇA, M. M. (Org.). **Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004. p. 25-56

FERNANDES, E. A produção socioeconômica, política e jurídica da informalidade urbana. In: INSTITUTO PÓLIS. **Regularização da terra e da moradia**: o que é e como implementar. 2002. p. 11-26.

_____. Regularização de Assentamentos Informais. In: BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Plena**: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007a. p. 18-33.

_____. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Plena**: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007b. p. 34-67.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2013**: resultados preliminares. Belo Horizonte, 2015.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil**: 2013-2014. Belo Horizonte, 2016.

HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2005. 252 p. (Coleção Geografia e Adjacências).

_____. **Cidades Rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. 296 p.

HORN, D. C. G. **O parcelamento do solo urbano em questão**: experiências alternativas ao esgotamento de um modelo e perspectivas na nova ordem jurídico-urbanística. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2008_2/daniel_colombo.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2016.

IMPARATO, E; SAULE JÚNIOR, N. Regularização Fundiária de Terras da União. In: BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Plena**: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 100-129.

LEITE, T. M. **Por uma regularização fundiária plena**. 2015. Disponível em: <<http://www.cidades.mg.gov.br/images/NOTICIAS/Artigo%20Regularizao.jpg>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

MARICATO, E. **Metrópole na Periferia do Capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec. 1996.

_____. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997. 79 p. (Espaço & Debate).

_____. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. In: **IPEA Políticas Sociais – Acompanhamento e Análises**. n.12; 2006.

MARICATO, E. O estatuto da cidade periférica. In.: CARVALHO, C. S; ROSSBACH, A. C. (Org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. Brasília: Ministério das Cidades / Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

MINAS GERAIS. Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. Lei nº 14.084, de 06 de dezembro de 2001. Cria a autarquia Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais - ITER - e dá outras providências. **Minas Gerais: Diário do Executivo**. Belo Horizonte, 2001.

_____. Escritório de Prioridades Estratégicas. **Caderno de Indicadores: indicadores da gestão para cidadania**. Belo Horizonte: Escritório de Prioridades Estratégicas, 2011. 270p.: il.

_____. Lei nº 21.082, de 27 de dezembro de 2013. Extingue o Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais – ITER e dá outras providências. **Minas Gerais: Diário do Executivo**. Belo Horizonte, 2013.

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana. **Programa estadual de regularização fundiária urbana “Minha Casa Legal”**: projeto piloto. Belo Horizonte, 2015. 19p.

NASCIMENTO, M. C. G. **Regularização fundiária urbana de interesse social no Direito brasileiro**. 189f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

NEIVA, E. O. **Acesso à Terra: reforma agrária, regularização fundiária e titulação de terras – monitoramento, desafios, e perspectivas; destaque para a articulação de ações e parcerias; território dos povos e comunidades tradicionais; assentamentos; crédito fundiário**. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2014/ciclo_agricultura_familiar/palestras.html>. Acesso em: 26 jun. 2016.

NORONHA, I. **Bens Dominicais**. 2012. Disponível em: <<http://direitoadm.com.br/103-bens-dominicais/>>. Acesso em: 06 nov. 2016.

NOVOA, H. **Discriminação de Terras Devolutas**. São Paulo: Liv. E Ed. Universitária de Direito, 2000.

PEREIRA, A. D. R., BRASIL, F. P. D., CARNEIRO, R. Do direito à cidade à expansão da cidadania: os alcances da política urbana para construção de avanços democratizantes In: **Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes**, 2013, Araraquara/ UNESP.

PESSOA, A. O uso do solo em conflito: a visão institucional. In: FALCÃO, J. A. (Org.). **Invasões Urbanas: Conflito de Direito de Propriedade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editoria FGV, 2008. p. 211-245.

PIMENTEL reafirma compromisso de implantar o Vila Viva em todo o estado. 2014. Disponível em: <<http://fernandopimentel.com.br/noticias/pimentel-reafirma-compromisso-de-implantar-o-vila-viva-em-todo-o-estado/>>. Acesso em: 17 out. 2016.

PREFEITURA diz que 70% dos imóveis em BH têm irregularidades. 2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/prefeitura-diz-que-70-dos-imoveis-em-bh-tem-irregularidades-3153976>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

PRIKLADNICKI, F. **Raquel Ronlik**: “É preciso entender a moradia como direito”. 2015. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/proa/noticia/2015/12/raquel-rolnik-e-preciso-entender-a-moradia-como-direito-4929291.html>>. Acesso em: 28 jun. 2016

RAMOS, D. S. **O princípio da proporcionalidade**. 2012. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/5865/O-principio-da-proporcionalidade>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

REIS FILHO, A. A.; MOURA, A. C. Special zones of social interest using multicriteria analysis. **Mercator (Fortaleza)**, Fortaleza, v. 15, n. 3, p. 67-84, set. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-22012016000300067&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 nov. 2016. <http://dx.doi.org/10.4215/RM2016.1503.0005>.

REZENDE, J. B. **Administração pública em municípios de pequeno porte no Sul de Minas Gerais**: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas. 241f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

ROLNIK, R. Apresentação Geral: curso a distância em regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. In: BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Plena**: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 6-10.

_____. **Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes**. (Entrevista) In: emetropolis, nº 5, ano 2, jun. 2011. Disponível em: <<http://emetropolis.net/edicoes>>. Acesso em: 29 jun. 2012.

SANTOS, B. S. O Estado, o direito e a questão urbana. In: FALCÃO, J. A. (Org.). **Invasões Urbanas**: Conflito de Direito de Propriedade. 2. ed. Rio de Janeiro: Editoria FGV, 2008. p. 17-94

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed., 3. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013. 176 p. (Coleção Milton Santos; 6).

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 560 p.

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Soc. estado.**, Brasília, v. 28, n. 1, p. 29-52, abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 nov. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922013000100003>.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

- 1) Como tem sido sua atuação profissional e/ou acadêmica no campo da regularização fundiária plena?
- 2) O que você entende por regularização fundiária plena?
- 3) Na sua percepção, existe um entendimento claro dos servidores públicos estaduais e municipais acerca do que consiste a regularização fundiária plena e seus princípios?
- 4) Como você enxerga o papel dos três níveis de governo quanto à promoção da regularização fundiária plena?
- 5) Quais entraves para a execução de uma política de regularização fundiária plena você vislumbra?
- 6) Você considera que os instrumentos jurídicos à disposição para execução da regularização fundiária plena são adequados e suficientes?
- 7) Como você diferenciaria o impacto social da regularização fundiária plena e da titulação sem intervenção urbanística?
- 8) Comentários