



## **Entraves históricos na Regularização Fundiária de Interesse Social**

### **Autores:**

Guilherme Carpintero de Carvalho - UFABC / UNIP - [guilherme@carpintero.org](mailto:guilherme@carpintero.org)

### **Resumo:**

O artigo pretende discutir os entraves da regularização fundiária de interesse social. Tendo em vista apresentar a discussão de forma didática, elaboramos uma trajetória hipotética de um processo de regularização fundiária de interesse social e a partir desta, descrevemos as etapas do processo bem como os entraves se expressam, ou se expressaram, considerando que uma situação pode ser ou não considerada entrave em um dado momento histórico e político. Este artigo é parte de minha dissertação de mestrado, cujo conteúdo foi atualizado a luz da nova lei de regularização fundiária (LEI Nº 13.465/2017).



## Introdução

Neste artigo concentraremos nos entraves que influenciam na gestão do processo de regularização fundiária de assentamentos irregulares de baixa renda. A partir disso, temos o intuito de chamar atenção para a complexidade do conjunto de ações que integram uma política de regularização fundiária. Ou seja, além das ineficiências em relação às respostas do Estado ao problema, somam-se as complexidades próprias do processo em si.

Destacam-se dificuldades como aquelas relacionadas; à capacidade institucional do Estado brasileiro (carência de recursos e corpo técnico, que limitam a capacidade de formulação e internalização das políticas públicas); à fragilidade do conhecimento e da base de informações sobre a questão fundiária; à complexidade do sistema cartorário brasileiro, aos entraves de ordem jurídica (ausência de leis, existência de leis que dificultam a regularização fundiária); à complexidade dos assentamentos irregulares precários (relacionadas ao processo de urbanização gradual, à morfologia do tecido urbano, ao elevado adensamento construtivo/populacional e a sua constante transformação), entre outros.

Evidentemente, a todas estas questões somam-se ainda aquelas de caráter estrutural, como aquelas que restringem o acesso à terra a população trabalhadora ou a proposital indisciplina registral e seletiva (e violenta) regularização do solo. Entretanto, embora reconheçamos que estas questões se relacionem diretamente com as citadas, elas não constituem o foco deste artigo. Não pretendemos esgotar o debate acerca das dificuldades da gestão da regularização fundiária, não é tarefa para um único pesquisador e também não é o objetivo central deste artigo. Enfocamos dimensões jurídica e administrativa, sem ignorar, no entanto, as questões urbano-ambiental e social. Embora entendamos ainda que os entraves variem de acordo com o contexto geográfico, tentaremos nos ater a questões que tendem a representar empecilhos em todo o território nacional, porém em virtude do recorte definido, correrei um risco quase proposital de generalizar com base no estado de São Paulo.

Este artigo baseia-se em três fontes: bibliografia, minhas experiências profissionais<sup>1</sup>, bem como entrevistas com especialistas e gestores públicos<sup>2</sup>.

Tendo em vista apresentar a discussão de forma didática, elaboramos uma trajetória hipotética de um processo de regularização fundiária de interesse social. Dissertaremos como cada um dos entraves se expressa em cada uma das etapas deste processo. Para elaboração do caso hipotético, consideramos um assentamento consolidado (portanto sem a necessidade de realização de obras de infraestrutura). Durante a simulação serão apresentadas situações que poderiam dificultar a sua efetivação.

A trajetória hipotética foi dividida em oito etapas<sup>3</sup>, detalhadas na sequência: (1) Elaboração de cartografia básica; (2) Regularização da base fundiária; (3) Elaboração do cadastro físico; (4) Elaboração do cadastro social; (5) Projeto de Regularização Fundiária (Regularização Administrativa); (6) Parcelamento do solo no Cartório de Registro de Imóveis (CRI); (7) Titulação da posse e/ou propriedade e (8) Regulação Urbana e o direito à cidade.

---

<sup>1</sup> Trabalhei durante dez anos em prefeituras municipais com políticas de regularização fundiária e em outros espaços de governança, como o Conselho Nacional das Cidades.

<sup>2</sup> Entrevistas foram realizadas com: técnicos municipais que operaram o Programa Papel Passado (Atibaia, Campinas, Diadema, Osasco, Piracicaba e Santo André) e especialistas no tema, ver Bibliografia.

<sup>3</sup> As etapas foram baseadas em apresentação de oficina realizada em 2016, do projeto de Pesquisa (estudo da demanda) do Papel Passado ao qual o pesquisador fez parte.

Este artigo foi originado de um capítulo da dissertação de mestrado defendido em dezembro de 2017 em Planejamento e Gestão do Território – PGT na universidade federal do ABC<sup>4</sup> e atualizado após sua apresentação no Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas (III UrbFavelas).

Cabe destacar que a nova lei de regularização instituiu procedimento administrativo para a regularização fundiária, mas que na nossa interpretação não interfere nas etapas aqui apresentadas.

## 1. Elaboração da cartografia básica

A cartografia básica consiste na ação de realizar um registro gráfico do assentamento: seus limites, confrontantes, equipamentos públicos, a hidrografia (córregos, nascentes), interferências de risco (como linhas de transmissão, oleodutos, gasodutos, a vegetação arbórea), edificações, sistema viário, alinhamento de quadras e lotes e a infraestrutura implantada. Este registro é comumente elaborado por meio do Levantamento Planialtimétrico Cadastral – LePAC.

Na cidade hipotética, a equipe da prefeitura possui topógrafos e o trabalho social foi eficiente, não havendo dificuldades na execução. As famílias receberam os técnicos e os cachorros estavam presos.

Situações que poderiam dificultar a elaboração da cartografia básica:

Deficiências relacionadas à capacidade institucional constituem um dos principais entraves nesta etapa, tanto com à inexistência de corpo técnico, como a dificuldade para realizar contratações. Uma das gestoras entrevistada de Piracicaba relatou que a ausência de profissionais de topografia para contratação é o grande entrave da regularização fundiária naquele município.

Outra dificuldade referente a esta etapa, apontada novamente pelas gestoras de Piracicaba e também Osasco, refere-se aos riscos relacionados à segurança. Foi relatado, por exemplo, um caso de furto de equipamento de topografia em um assentamento de Piracicaba, no entanto, as entrevistadas alertaram que não haviam iniciado o trabalho técnico social.

A nova lei de regularização fundiária (13.465/17) condiciona ao projeto de regularização fundiária, em seu artigo 35, a existência do Levantamento Planialtimétrico Cadastral. Em situações onde a densidade das moradias não é alta, é possível pensar em alternativas técnicas desta representação, como a utilização de imagens aéreas (drones entre outros) garantindo uma representação gráfica fiel do território. Entendemos que a legislação federal ao exigir essa peça técnica, tende a restringir alternativas tecnológicas que poderiam facilitar sua execução, tirando do município a prerrogativa de avaliar a necessidade conforme cada caso.

---

<sup>4</sup> A pesquisa contou com apoio de bolsa de estudos da agência CAPES. Agradeço aos comentários dos participantes da banca que contribuíram para elaboração deste trabalho, Prof. Dr. Celso Carvalho, da Profa. Dr. Luciana Ferrara e minha orientadora Prof. Dra. Rosana Denaldi, agradeço ainda a participação na banca de qualificação da Prof. Dra. Camila D’Otaviano.

## 2. Regularização da base fundiária:

Essa ação foi apontada como um dos principais entraves por todos os seis municípios entrevistados<sup>5</sup>. Dividimos a explicação dessa etapa em quatro passos, a fim de apresentar de forma mais didática: (1º) Pesquisa documental; (2º) Delimitação da poligonal do assentamento e elaboração da planta de sobreposição; (3º) Elaboração de atos normativos e (4º) Disponibilização da base fundiária.

A nova legislação incluiu um procedimento administrativo que ao iniciar a regularização fundiária o município deve classificar a modalidade de REURB (Regularização Fundiária Urbana) e “após Instaurada a Reurb, o Município deverá proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado” (Brasil, art. 31, 2017).

### 1º passo da regularização da base fundiária – Pesquisa documental

Inicialmente, é preciso conhecer a base fundiária. Ou seja, descobrir o proprietário registrado da área que se pretende regularizar.

Num processo de regularização o momento que vai ao cartório fazer as pesquisas é chave. Nem sempre você conta com a boa vontade do oficial que esta lidando com o ente público. Na maioria das vezes até que se conquiste a confiança, leva tempo. Sem falar que 80% das informações que estão no Registro de Imóveis são produzidas pela prefeitura, nos processos de aprovação de parcelamento de solo, de habite-se, sendo que não existe um fluxo para retorno desses registros (Entrevista com Patryck de Carvalho, janeiro de 2017).

Na cidade hipotética o departamento de regularização fundiária solicitou informações ao departamento de cartografia que indicou ser uma área pública com o cadastro do imóvel nº 32.12.13 (S.Q.L)<sup>6</sup>. Em busca no Cartório de Registro de Imóveis – CRI encontrou-se duas matrículas, ambas públicas municipais: uma institucional, outra, sistema de lazer.

#### **Situações que poderiam dificultar a pesquisa documental:**

Pesquisas cartorárias dependem da capacidade técnica municipal especialmente do setor jurídico e de cartografia. Além disso, destacam-se questões que fogem a governabilidade da prefeitura, como casos que dependem do apoio do Oficial de Registro de Imóveis. Se existir mais de um cartório de imóveis (na cidade de São Paulo são dezoito) é necessário saber a região administrativa em que o imóvel se localiza e se lá esta registrado. Quando há abertura de nova circunscrição os registros não são transferidos automaticamente sendo necessária à busca em diferentes cartórios (podendo estar localizado em outro município). O depoimento dos entrevistados de Santo Andre é ilustrativo: "Eles [os cartórios] ficam pedindo para voltar a São Paulo, sendo que em 1954

<sup>5</sup> Atibaia, Campinas, Diadema, Osasco, Piracicaba e Santo André.

<sup>6</sup> Setor Quadra Lotes – Nomeação comumente utilizada nos cadastros de tributação municipais.

tudo passou pra Santo André, não sei por que tenho que continuar indo a São Paulo, para registrar lá, averbar primeiro lá, pra depois trazer pra cá".

Apesar do CRI constituir uma concessão pública, cobra-se custas e emolumentos de entes públicos (como os municípios). Ademais, as solicitações devem ser pagas no momento de solicitação de documentos mesmo que não resulte êxito, considerando as regras dos gastos públicos esta situação é um complicador. As gestoras do município de Osasco relataram em entrevista que ao incluir os gastos cartorários no contrato da empresa de assessoria de regularização fundiária, resultou em agilidade.

Destacam-se ainda as áreas sem registro e/ou os casos com descrição imperfeita.

A Lei de registro brasileiro é de 1973 a 6.015, uma legislação mais robusta. Se você olha para aquilo que se registrava até então, as famosas transcrições<sup>7</sup> eram qualquer coisa. Aquilo era quase confiar na infalibilidade de um ser que naqueles livros anotava o que aparecia na frente dele, que você nem conseguia desenhar (Entrevista com Patrick de Carvalho, janeiro de 2017).

Há ainda casos de registro das áreas públicas sem individualização do bem<sup>8</sup>. Nestes casos é necessário pedido de abertura da matrícula, mas esse pode não ser um ato simples. Os loteamentos anteriores a 6.766/1979 não transferiam automaticamente as áreas públicas ao domínio público e muitos cartorários se recusavam abrir as matrículas por não haver um instrumento formal dessa doação. Como explicam Denaldi e Dias (2003), muitos loteadores já não eram mais vivos para formalizar esse ato, ademais recorrentemente decisões judiciais ignoravam o mérito de tal pedido por desconhecerem o direito à regularização fundiária.

Cabe destacar que a Lei Federal nº 11.977/2009 (lei que criou o MCMV) trouxe instrumentos que facilitaram esse passo, bem como a possibilidade do registro dos loteamentos consolidados anteriores a 1979. Os principais instrumentos que simplificaram este passo foram a abertura de matrícula através da solicitação municipal, bem como a criação da demarcação urbanística, cujo funcionamento explicaremos a frente. A Lei federal de 2017 manteve a figura da demarcação urbanística, com alterações pontuais na sua conceituação e principalmente alterou os passos seguintes, referente à titulação dos beneficiários conforme veremos.

## **2º passo da regularização da base fundiária – Delimitação da poligonal do assentamento e elaboração da planta de sobreposição.**

Este passo consiste na comparação da situação fática (base cartográfica) com a situação registral (desenho da matrícula):

Voltando a nossa cidade hipotética: a partir da elaboração da planta de sobreposição verificou-se que o assentamento está contido nas duas matrículas.

---

<sup>7</sup> A transcrição era a cópia dos livros onde se faziam os registros, muito suscetível a erros, antes da lei de registro públicos 6.015/73 que instituiu a matrícula, e o princípio de para cada imóvel uma matrícula

<sup>8</sup> Situações como: mencionar apenas a existência da área, ou apenas a metragem quadrada sem a descrição, entre outras.

As dificuldades de elaboração da planta de sobreposição se relacionam com questões já discutidas, como a ausência de corpo técnico e a precariedade das descrições dos registros. Caso a estratégia para regularização fundiária demande no futuro de demarcação urbanística<sup>9</sup> é deste passo que resulta a definição do perímetro.

### **3º passo da regularização da base fundiária – Atos normativos.**

Tratando-se de uma área pública, é necessária autorização legislativa para alterar a destinação da área, chamada de desafetação. Sem a desafetação o município não pode unificar, ou parcelar, assim como fica impedido de conceder a posse ou a alienação da propriedade às famílias.

Na cidade hipotética: A câmara legislativa municipal analisou o projeto de lei do executivo e realizou audiências públicas sobre o tema. Havia consonância com a constituição estadual, a lei orgânica municipal e as diretrizes do plano diretor. A partir disso, foi aprovada lei autorizando o executivo a alterar a destinação (desafetar) da área de uso comum do povo para uso dominial. A desafetação ocorreria através de decreto municipal para as áreas ocupadas até a data de sanção, extinguindo a necessidade de uma nova lei para futuras desafetações. A lei ainda autorizava, ao fim do processo, dispor as áreas aos moradores através da posse ou propriedade.

#### **Dificuldades com os atos normativos:**

Além das dificuldades de ordem política, relacionadas à necessidade de apoio da maioria dos vereadores, destacam-se aquelas de natureza técnica e jurídica, conforme discorreremos nos exemplos a seguir.

Uma primeira dificuldade pode estar relacionada a algum impeditivo existente em leis de maior hierarquia (como leis federais, estaduais, ou mesmo municipais – como a lei orgânica), demandando alterações nestas.

Destaca-se, nessa linha, o exemplo da Constituição Estadual de São Paulo, que vetava a possibilidade de desafetações de áreas de uso comum do povo tornado um “obstáculo intransponível à regularização fundiária dos correspondentes assentamentos (DENALDI e DIAS, 2003, p.321)”. Esta vedação é objeto de questionamento quanto ao conflito de atribuição federativa. Além disso, questionava-se que a legislação feria os direitos dessas populações, tese que ganhou força com a aprovação do Estatuto da Cidade e, especialmente, com a Medida Provisória nº 2.220/2001<sup>10</sup>. Apenas em 2007 é que se alterou o artigo 180 da constituição estadual e a partir de então, as desafetações foram permitidas mediante compensação ou justificativa e comprovação da irreversibilidade da ocupação, com lapso temporal até dezembro de 2004 e do interesse social (SÃO PAULO, 1989).

---

<sup>9</sup> Art. 11 inciso IV – procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município (BRASIL, 2017);

<sup>10</sup> Instituiu o direito a Concessão de Uso Especial para Moradia - CUEM em áreas públicas.

## 4º passo da regularização da base fundiária: Disponibilização da base fundiária:

Este passo trata de ações que o município desenvolve para registrar no CRI a área do assentamento (gleba). Envolve ações como: unificações ou destaques da matrícula, registro de desafetação e/ou auto de demarcação urbanística.

Na cidade hipotética. O município leva ao CRI o pedido da averbação da desafetação e posterior unificação, munido de cópias atualizadas das duas matrículas, decreto de desafetação publicado no diário oficial e projeto de unificação aprovado pelo município. O Cartório registra a averbação da desafetação nas respectivas matrículas, em seguida registra a extinção de ambas, originando uma nova matrícula da área total, já como bem dominial do município. Está regularizada, dessa forma, a base fundiária.

### **Situações que poderiam dificultar a disponibilização da base fundiária:**

A necessidade de corrigir imprecisões da matrícula, procedimento chamado de retificação, é necessário projeto com a descrição da área, a partir da base cartográfica, com responsável técnico habilitado, contendo a assinatura (anuência) dos confrontantes. É um processo trabalhoso e, até 2004, todas as retificações ocorriam por via judicial. A alteração da Lei Federal nº 6.015/1973 possibilitou, em algumas situações, as retificações por via administrativa. O Oficial de Registro pode dispensar as anuências<sup>11</sup> dos confrontantes, mas nem sempre se sentem seguros para isso. O procedimento foi simplificado pela Lei Federal nº 11.977/2009<sup>12</sup>, mas ainda pode ser considerado um entrave, como apontado pela gestora entrevistada em Diadema: “A retificação ainda é um gargalo pela questão dos confrontantes”.

A nova lei federal manteve o entendimento de facilitação do procedimento, a saber.

Art. 46. Para atendimento ao princípio da especialidade, o oficial do cartório de registro de imóveis **adotará o memorial descritivo da gleba apresentado** com o projeto de regularização fundiária e deverá averbá-lo na matrícula existente, anteriormente ao registro do projeto, **independentemente de provocação, retificação, notificação, unificação ou apuração de disponibilidade ou remanescente.** (BRASIL, 2017, grifo nosso).

Registros de áreas muito extensas, como os títulos da antiga Rede Ferroviária Federal - RFFSA, que ultrapassam muitas vezes os limites municipais, podem constituir outro entrave, que entre outros consiste na dificuldade de apuração do remanescente. Ainda que não haja essa obrigação de apuração para fins de regularização fundiária de interesse social e apesar do avanço dos processos de regularização em patrimônios da União após a Lei Federal nº 11.481/2007, esta questão ainda é considerado um dificultador.

No caso das áreas particulares pode haver entraves adicionais, como existência de processos judiciais de reintegração de posse e outros litígios possessórios, ações civis públicas e ações de execução de hipotecas. Antes da Lei Federal nº 11.977/2009 existiam poucos instrumentos além da desapropriação. Ademais de constituir um processo longo, a

<sup>11</sup> Quando há apenas a correção de imprecisões na descrição perimétrica, por exemplo.

<sup>12</sup> O parágrafo único do art. 65 expõe que o registro do parcelamento independe do atendimento aos requisitos constantes da Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que para algumas interpretações incluía a necessidade de retificação.





desapropriação pode gerar conflitos de registro (como sobreposição de títulos). Os entes públicos enfrentam processos que se alastram por anos, entre outros motivos devido aos conflitos relacionados ao valor da indenização (que recorrentemente resulta nas chamadas “superdesapropriações<sup>13</sup>”).

Quando trabalhava em São Bernardo do Campo, por exemplo, após longo período de embate sobre o valor da indenização de uma desapropriação, com a imissão provisória de posse declarada, tivemos que solicitar alteração da perícia no processo judicial, pois o Oficial do Registro de Imóveis não conseguia abrir a matrícula, por imprecisão da descrição do imóvel desapropriado. Resumindo, discute-se o valor de algo que não é possível identificar a localização e levar ao registro. Situação semelhante, em relação os grandes preços pagos e sobreposição de registros, foram relatados pelas gestoras de Osasco:

Aqui tem uma questão que nos anos 1990 fazia um monte decreto, fazia desapropriação amigável, pagava um milhão numa área que tinha gente morando e não tinha mil reais pra lavrar a escritura. E o cidadão desapropriado ainda vendia aquela área, que estava ocupada, para outra pessoa. Gerava sobreposição, duplo registro. Santa Rita tem três donos da área (Entrevista com as técnicas de Osasco, dezembro de 2016).

Outra situação que constituía um complicador refere-se aos diferentes proprietários em um mesmo assentamento (incluindo público e privados) já que a unificação de proprietários distintos não era permitida. Contudo, esta situação foi facilitada com a criação da demarcação urbanística, criado pela Lei Federal nº 11.977/2009 e mantida em sua atualização de 2017. O instituto permite originar uma nova e única base fundiária, sem alterar o domínio, desde que o edital de demarcação não seja contestado.

### **3. Elaboração do cadastro físico:**

É neste momento que identificam os limites dos lotes e das construções existentes, por meio da visita de campo, conhecida como selagem. A selagem consiste no levantamento do uso do solo (residencial, comercial, serviços, industrial, misto, entre outros), além da identificação e contagem dos imóveis e famílias.

As dificuldades se referem à capacidade institucional, por se tratar de trabalho bastante especializado e multidisciplinar. A morfologia labiríntica do tecido urbano dificulta ainda a identificação das divisões, que subsidiarão a individualização dos lotes.

Destaca-se ainda a recorrente pressão para que seja realizada uma subdivisão do cadastro da família. Conflito comum em situações em que há necessidade de remanejamento de famílias, o que significaria mais um atendimento habitacional. Conforme apontado por um gestor de Osasco: “Trata-se de um problema que acho que nem é da Regularização Fundiária, mas da habitação como um todo. O desdobro familiar, uma casa vira cinco, ou filho casou e foi morar em outra casa precária noutra canto da cidade. Todo mundo é nossa demanda”.

---

<sup>13</sup> Sobre as superdesapropriação e desdobramentos ver: Preço de desapropriação de terras: limites às políticas públicas nas áreas de habitação, meio-ambiente e vias públicas em São Paulo (LABHAB, 2001).



## 4. Elaboração do cadastro social:

Uma vez realizado o cadastro físico, é necessário que para cada “selo” exista um cadastro familiar. Neste momento deverão ser caracterizadas em detalhe as condições socioeconômicas dos moradores, as condições da ocupação, além de ser elaborada a coleta de cópia da documentação.

A dificuldade refere-se a casos de famílias que se recusam cadastrar ou fornecer documentos. As motivações podem ser variadas, como comenta a gestora entrevistada em Osasco: “existem famílias que são reativas, não sem razão. Em cada caso há uma especificidade, como aquele residente que é acumulador, ou a mulher que tem cinco filhos. E o tráfico nessas áreas é outro complicador”.

Ademais, há situações em que o proprietário não permite a elaboração do cadastro em nome do inquilino. A realização do cadastro também ajuda a prever dificuldades que aparecerão na etapa de titulação das famílias, por consequência geram tentativas de burla por parte dos entrevistados, como o caso de proprietários de vários imóveis que utilizam de “laranjas” e acabam não revelando a verdadeira situação do assentamento.

## 5. Projeto de Regularização Fundiária (Regularização Administrativa):

Para elaborar o projeto de regularização fundiária é importante um diagnóstico que contenha no mínimo: avaliação das condições de infraestrutura existente; a existência de corpos d’água e suas restrições ambientais; a existência de famílias em situação de risco; a classificação e hierarquização do sistema viário e o mapa fundiário elaborado na planta de sobreposição.

A partir do diagnóstico desenvolve-se o plano de massas que deve conter as delimitações das áreas passíveis de consolidação e daquelas sujeitas à remoção e as áreas de reassentamento. Com base nesse plano deve ser elaborado um projeto passível de aprovação municipal (tendo em vista todas as legislações vigentes em todas as escalas de governança), compreendendo: o projeto de parcelamento do solo (com os lotes, sistema viário e sistema de áreas públicas), com os respectivos memoriais descritivos. Dada à especificidade de cada assentamento são necessários também, planos de recuperação ambiental, projetos complementares de infraestrutura (e o seu cronograma de realização), projetos do reassentamento, entre outros<sup>14</sup>.

Aqui se encontra um dos maiores gargalos do processo, especificamente no que compete ao desafio de urbanizar o assentamento.

Vejamos a continuação de nossa cidade hipotética: O assentamento estava, conforme plano diretor, definido como Zona Especial de Interesse Social - ZEIS. Em um passado recente o município havia concluído as obras de asfaltamento e de saneamento. Ressalta-se que apenas 15% de todo esgoto da cidade é tratado. O diagnóstico apontou ainda, que as famílias estão servidas de escolas e unidades de saúde da rede pública. Tendo em vista esse cenário, o assentamento foi considerado, urbanizado e consolidado. Não se trata ainda de uma área de proteção de manancial, conservação outra restrição de proteção

---

<sup>14</sup> Há uma literatura sobre projetos de urbanização de assentamentos precários como: Bueno, 2000; Denaldi, 2003; Moretti, Comaru e Samora, 2009; Samora, 2009.

definida por lei estadual e/ou federal. No entanto, existiam algumas casas que estavam em uma faixa de proteção permanente (APP) de um córrego que passava ao fundo do assentamento.

Neste município hipotético, as aprovações de regularização fundiária de interesse social ocorrem através de uma comissão, que participam os departamentos de regularização fundiária, de meio ambiente e de controle urbano. Para ser analisado o projeto precisa passar pela anuência dos moradores do local que acompanham todo o processo. Cumprindo os preceitos da gestão participativa e do controle social, o município possui conselho de habitação e de meio ambiente. Junto a todos os elementos do projeto também foi apresentado estudo técnico comprovando que a intervenção realizada implicou na melhoria das condições ambientais em relação à situação irregular anterior. Além disso, foi atestada a inexistência de risco as famílias do assentamento, mesmo aquelas situadas em APP.

O departamento de meio ambiente, assim como o conselho de meio ambiente, considerou que a regularização fundiária não se iniciou com a entrada do pedido de aprovação e, portanto, as obras realizadas ao longo dos anos (incluindo a de afastamento do esgoto) comprovavam a melhoria da condição ambiental. Além disso, foi atestada a inexistência de risco as famílias do assentamento, mesmo aquelas situadas em APP. Foi aceita, portanto a supressão da parte APP ocupada e a consequente regularização dos lotes nela contidos. Com relação ao tratamento de esgoto, registrou-se a observação de que sua implementação acompanhará a do restante da cidade.

O departamento de controle urbano definiu a metragem mínima permitida para os lotes: igual ao menor lote atual, mas não foi permitido o desdobro de lotes que resultassem em menos de 100 m<sup>2</sup>. Também não seria permitida a unificação de lotes que resultassem em área superior a 250m<sup>2</sup>. Os usos existentes foram tolerados, contudo foram permitidos para futuro apenas usos considerados não incômodos, além do residencial de interesse social.

O projeto aprovado foi encaminhado ao departamento de cadastro para atualização municipal. Completou-se, dessa forma, a regularização administrativa.

#### **Dificuldades do projeto de regularização (aprovação/licenciamento urbanístico).**

Um dos maiores entraves refere-se ao conjunto de procedimentos necessários para alcançar os critérios exigidos para consolidação do assentamento necessário para obter a aprovação municipal. Quanto aos entraves que envolvem a execução de urbanizações de assentamentos precários, recomenda-se a leitura de bibliografia especializada<sup>15</sup>. Como o recorte deste artigo refere-se aos entraves da regularização administrativa e jurídica, discorreremos apenas sobre as situações que geram impedimentos para alcançá-la.

Uma condição sem a qual não é possível alcançar a regularização fundiária trata-se de “corrigir” as situações entendidas como não regularizáveis, a exemplo das áreas de risco (que não podem ser regularizadas sem as obras necessárias ou sua realocação). Evidentemente, é importante ressaltar que um dificultador a mais, trata-se do fato de que a interpretação do que é uma situação de risco pode ser atravessada por diversos conflitos. Uma mesma situação que pode ser considerada de risco em um dado momento histórico e político, pode não ser em outro (a depender das disputas de interesse que atravessam um projeto de regularização fundiária).

Outro obstáculo diz respeito à transferência das infraestruturas para a responsabilidade da prefeitura ou concessionárias. Considerando que muitas dessas

---

<sup>15</sup> Bueno, 2000; Cardoso, 2007, 2010; Denaldi, 2003; Moretti, Comaru e Samora, 2009; Samora, 2009 e Cordeiro, 2009.

urbanizações são realizadas de forma gradual (DENALDI, 2003) e que em muitos dos casos são construídas (ao menos em parte) pelos próprios moradores, há duas questões importantes: (i) a imprecisão da localização das infraestruturas subterrâneas; (ii) A não garantias de que os materiais utilizados seguiram critérios de qualidade, bem como não há garantias quanto à qualidade dos serviços realizados. São preocupações dos departamentos responsáveis pela manutenção assim como dos responsáveis em aprovar pelo fato de se tornar corresponsável). Ainda sobre o processo da realização das obras é importante considerar o tempo das urbanizações e a necessidade de serem refeitas. Conforme uma pesquisa, realizada no Grande ABC, foi demonstrado que 80% dos assentamentos que recebiam obras do PAC-UAP na região já haviam recebido intervenções com recursos de outras fontes nas últimas três décadas, constatando a necessidade de obras serem reexecutadas ao longo do tempo (DENALDI et al, 2016, p.108).

Outra dificuldade comum refere-se aos casos em que o projeto de urbanização é realizado sem considerar a base fundiária, o que pode resultar na criação de situações irregularizáveis do ponto de vista legal. Um dos motivos pelos quais isto pode ocorrer refere-se ao fato muito comum de não haver profissionais que pensem o processo regularização fundiária como um todo nas equipes dos projetos de urbanização. Uma das gestoras entrevistadas no município de Osasco apresentou preocupação nesse sentido:

Na urbanização de favelas, dificilmente os projetistas e a execução levam em consideração a questão fundiária. Muita coisa poderia ser evitada se o setor da Regularização Fundiária participasse desde o começo. Tem uma situação, por exemplo, em que há casas que agora já estão consolidadas, cuja frente foi projetada pra uma rua que é uma área particular, ignorando a base fundiária (entrevista realizada com gestoras do município de Osasco em dezembro de 2016).

O arcabouço jurídico demandado para a aprovação do projeto é outro obstáculo. Como a ausência de uma legislação municipal do parcelamento do solo com flexibilidade de parâmetros, como a de ZEIS, e que entenda que o meio ambiente é antrópico.

As Prefeituras tem uma capacidade muito baixa de formulação jurídica. Ainda que não seja necessária uma lei específica de regularização, os municípios carecem de outros dispositivos que permitam avançar no tema. Poucos municípios se propuseram a olhar pro seu normativo que regula o uso do solo a partir de uma ótica de intervir numa cidade que está ali colocada e que não que vai ser desenhada de novo (Entrevista com Patryck Carvalho, janeiro de 2017).

Um gestor de Campinas argumentou ainda, que sobre a ótica da segurança ao servidor: “O arcabouço jurídico municipal precisa ser aperfeiçoado, principalmente para dar mais segurança aos técnicos, para que não sofram pressão política para aprovar”.

Quando se fala de capacidade administrativa há várias nuances, desde falta de técnicos e órgãos especializados, até o município que ainda opera meramente na lógica da aprovação (...) que continua com aquela cabeça da Lei 6766/79, do lote mínimo, da área pública

mínima... **Isso pode ter relação com uma atuação técnica baseada em um preconceito.** Como assim regularizar um lote de 60m<sup>2</sup> e as posturas municipais? (Entrevista com Patryck Carvalho, em janeiro de 2017).

A nova legislação não consegue avançar neste tema, o que também não se resume a uma questão legal, mas para muitos ela resumiu o entendimento da regularização fundiária a mera titulação em contraponto a preocupação do conceito anterior de medidas associadas à moradia com condições dignas e o acesso à infraestrutura adequada. Essa tese ganha força ao consultar as exposições dos motivos da lei, utilizando a concepção de eficiência da cidade, mostrando uma visão utilitarista em detrimento da discussão mais inclusiva e do direito a cidade.

#### **Dificuldades do projeto de regularização (aprovação/licenciamento ambiental).**

Um dos conflitos recorrentemente mais debatidos nesta etapa de aprovação do projeto refere-se à dimensão ambiental da cidade<sup>16</sup>. Heloisa Costa (2008) aponta que o planejamento ambiental e urbano tem origem a partir de racionalidades diferentes. Enquanto a origem da regulação urbanística acompanha o desenvolvimento industrial e a acumulação capitalista, a ambiental questionava estes rumos tomados. Segundo a autora, há, porém, indícios que a regulação ambiental hoje oscila entre sua origem e a contribuição para fase atual do capitalismo ecológico, que por sua vez, recorrentemente confronta com a racionalidade urbanística baseada na visão redistributiva e os ideais de reforma urbana (COSTA, 2008).

Antes de 2006, a aprovação de um licenciamento ambiental de regularização fundiária que envolvia intervenção em APP era praticamente impossível, restando à remoção integral, solução injustificável do ponto de vista social e financeiro. É gritante o contraste de loteamentos regulares que ocupam faixa de APP sem nenhuma insegurança jurídica, já que foram implantados no vácuo das alterações no Código Florestal federal de 1965<sup>17</sup>.

A partir da aprovação da resolução Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA 369/2006, que possibilitou a supressão de APP em casos excepcionais (como regularização fundiária de interesse social), dois embates emergiram: (i) interpretações sobre sua aplicabilidade; (ii) conflito de competências dos entes federados licenciadores. Para citar um caso emblemático, Santos (2012) descreve o caso do município de Santo André, que submeteu um pedido de licenciamento de urbanização em área de APP em 2005, portanto da resolução CONAMA, negado por não haver respaldo jurídico. Em nova solicitação, após a resolução, ocorreu novo indeferimento, agora por não haver sido caracterizado o ganho ambiental da intervenção (SANTOS, 2012). Segundo Denaldi e Jodas (2012), sobre esse mesmo caso, a justificativa deste segundo indeferimento era contestável, um trecho da APP do córrego, segundo o órgão licenciador seria passível de recuperação ambiental, já o projeto previa a utilização deste trecho para produção habitacional de moradias que seriam realocadas de outro trecho da mesma APP. Negava-se, com essa justificativa, o ganho

---

<sup>16</sup> Destaca-se a existência de um seminário nacional sobre o tema, iniciado em 2007. Já foram realizadas três edições do Seminário "Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo" (APP URBANA).

<sup>17</sup> Em 1986 se alterou de cinco para trinta metros de faixa de APP para rios com até dez metros de largura (maioria dos rios urbanos).

ambiental do projeto como um todo e desconsiderava que tal APP estava descaracterizada (DENALDI e JODAS, 2012). Ainda segundo as autoras, somente em 2011 (note-se que a Lei 11.977/2009 estava vigente, mas não foi considerada), em acordo entre os setores ambientais do município e do estado foi decidido pelo enquadramento na CONAMA 369/2006. O parecer negativo foi revogado, entretanto foi exigida a comprovação da existência da ocupação anterior a 2001 (A lei 11.977/09 definia lapso de 2007). O município possuía a comprovação de anterioridade a 2001 e, em 2012, foi emitido o licenciamento pelo órgão municipal (DENALDI e JODAS, 2012).

A Lei Federal nº 11.977/2009 foi aprovada com referências claras a autonomia municipal e a uma visão socioambiental para promover a recuperação urbana e ambiental. O município aprovaria a regularização de interesse social em área de APP, desde que comprovada às melhorias das condições ambientais. Em 2011 ela é aperfeiçoada, incluindo a qualificação de órgão ambiental capacitado<sup>18</sup> e que o governo estadual poderia fazer o licenciamento na **ausência** de órgão capacitado no município. Em 2012, com a aprovação do novo Código Florestal, se fecha um ciclo: o código remete à Lei 11.977 no que compete a matérias de regularizações urbanas de interesse social.

A nova legislação manteve a lógica instituída neste ciclo, mas cabe destacar que no período entre a promulgação da medida provisória 759/16 e a sanção da legislação, houve um vácuo jurídico desta matéria. A medida provisória revogou a Lei 11.977, mas não mencionava os artigos do código florestal que fazia menção a legislação, essa situação foi corrigida na sanção da legislação, mas demonstrou o atropelo com a qual essa alteração legislativa foi tratada.

O conceito de estudos técnicos comprovando as melhorias ambientais em relação à situação anterior foi mantido na nova legislação, mas não significa que o conflito tenha sido superado, já que não há parâmetros legais que comprovem, ou mensurem de fato os ganhos ambientais definidos em leis (DENALDI, FERRARA e SILVA, 2016, s/p). Por outro lado, uma definição detalhada pode acabar excluindo soluções alternativas ou não prevista pelo legislador. Um exemplo disso é o caso da Lei de proteção de Mananciais da Represa Billings no estado de São Paulo (Lei nº 13.579/2009). Apesar de ter avançado na busca de definir os critérios de melhoria ambiental para a dispensa da compensação ambiental, acabou excluindo situações que em tese deveria abarcar. A legislação criou um enquadramento que permite a dispensa de compensação ambiental em assentamentos precários mediante realização do Projeto de Recuperação de Interesse Social - PRIS, que preveja as obras de infraestrutura que serão feitas *a posteriori*. A lei excluiu a possibilidade de dispensa de compensação ambiental em assentamentos consolidados, ou em casos de necessidade de relocação total de um assentamento. Isso representa um dificultador, vide que muitos assentamentos vão se tornando consolidados ao longo do tempo, anteriormente ao início do processo de regularização. Da forma como foi redigida a lei, uma obra realizada anteriormente ao início da regularização não poderia ser considerada como compensação ambiental, o que é passível de questionamento (LOPES, 2016, s/p).

Sobre a possibilidade de regularização fundiária em áreas de APP sob vigência da 13.465/2017 pode ocorrer caso semelhante ao verificado no exemplo da legislação da proteção da Represa Billings. A interpretação sobre o conceito de ganho ambiental restritivo

---

<sup>18</sup> Segundo a lei: “que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental (§2 do Art. 53 - BRASIL, 2011)”

desconsiderando o histórico de melhorias ambientais ao longo dos anos torna-se um dificultador para assentamentos de interesse social consolidados.

Uma alteração trazida pela nova legislação foi a troca do conceito “licenciamento ambiental” para a expressão “aprovação ambiental”, que em nossa avaliação, diferente da interpretação expressada pelo coordenador do grupo de trabalho que desenvolveu a medida provisória<sup>19</sup>, essa mudança trará pouca efetividade na aplicação.

Outras discussões que são pouco pautadas referem-se: O princípio que norteia o direito ambiental é o de respeitar sempre a norma mais restritiva. Porém, nestes processos, relega-se, frequentemente, a reflexão sobre o que é a melhoria efetiva da qualidade ambiental. Quais são as outras formas de garantir melhorias ambientais não associadas a obras físicas? Não são levados em conta, por exemplo, os danos ambientais progressivos pela manutenção da situação irregular. E em casos em que a realização de obras garantirá melhorias ambientais, mas dependem de recursos externos não se avalia, frequentemente, o impacto negativo que a morosidade da análise<sup>20</sup> e/ou negativa do licenciamento ambiental pode ter ao próprio meio ambiente. Como avalia um dos gestores de Atibaia.

Nós conseguimos inicialmente executar as obras com o recurso que acessamos. Porém, elas foram paralisadas por que não conseguimos o licenciamento ambiental, principalmente devido à obra de tratamento de esgoto, na aprovação estadual. [Sem aprovação] a CAIXA bloqueou o recurso, mas a obra já havia sido licitada, contratada e a empresa havia iniciado. A partir de então a obra não foi pra frente [e não realizamos as obras do afastamento de esgoto]. (Entrevista com gestor de Atibaia, dezembro de 2016).

Não raro ainda processos de regularização fundiária que ficam paralisados durante muito tempo por desentendimentos que podem ser considerados pontuais frente à urgência de atuar nesses territórios. Por exemplo, em Jundiá foi travado um embate entre os setores que promoviam a regularização fundiária e o setor ambiental. Enquanto o órgão licenciador defendia que a contenção das ampliações dos imóveis deveria ser a primeira medida a ser tomada, o setor de regulamentação municipal entendia que a contenção poderia ser mais facilmente controlada caso fosse realizada a regularização fundiária antes (PIMENTA e CARVALHO, 2016). O desenrolar deste caso de Jundiá traz outros elementos para refletir sobre os empecilhos da aprovação do projeto de regularização relacionados ao licenciamento ambiental. Com a aprovação da Lei Federal nº 11.977/2009, o município buscou retomar a regularização fundiária (havia sido frustrada no CRI que questionou as aprovações apresentadas à época), agora com a prerrogativa de autonomia municipal de licenciamento ambiental. Após exaustivas tentativas de licenciamento ambiental no departamento municipal, a estratégia é alterada: decidiram resgatar o processo desde o início. A urbanização fora financiada com recursos federais (pró-moradia) e naquele período foi obtida a licença de execução, emitida pelo departamento ambiental estadual. O município resolve, então, protocolar um pedido de renovação da licença, que havia sido emitida 20 anos antes. Juntados o licenciamento urbanístico e o mesmo laudo negado no

---

<sup>19</sup> O coordenador do GT mencionado era Secretário Nacional do Ministério das Cidades e apresentou esse entendimento durante etapa da pesquisa mencionada em nota de rodapé 3.

<sup>20</sup> Não pretendemos generalizar que qualquer demora, ou negativa, na análise ambiental trate-se de leviandades.



âmbito municipal atestando as melhorias ambientais, foi deferida a solicitação e obtido a licença de instalação<sup>21</sup>, propiciando o registro do parcelamento solo (PIMENTA e CARVALHO, 2016).

Durante as entrevistas foi verificada em Santo André, situação semelhante. O município formatou um edital de contratação que contava com a necessidade de obtenção do DCUA<sup>22</sup> (licenciamento estadual), sem fazer menção à possibilidade de licenciamento municipal, mesmo possuindo a prerrogativa. O que traz evidências de uma estratégia de aprovação estadual caso obtenha dificuldades de licenciar no município.

## 6. Parcelamento do solo no Cartório de Registro de Imóveis (CRI):

A documentação necessária para entrada no cartório de registro de imóveis refere-se: ao pedido formal assinado pelo proprietário e pelo promotor da regularização fundiária; o projeto de regularização fundiária (parcelamento do solo), com as devidas aprovações (urbanística e ambiental); os memoriais descritivos e cópia da matrícula da área (originada na regularização da base fundiária). Neste momento é que os lotes passam a existir legalmente.

Em nossa simulação: o projeto aprovado foi encaminhado ao CRI que, reconhecendo a atribuição municipal, registrou o parcelamento do solo, encerrando a matrícula da gleba e originando as novas e individualizadas matrículas de cada parcela (lotes), das áreas públicas e do sistema viário. O oficial de registro entregou as cópias das matrículas, em nome do município.

### Dificuldades do registro de parcelamento do solo:

Identificamos que as principais dificuldades têm duas naturezas: a capacidade institucional/administrativa e o funcionamento do sistema registral brasileiro.

Sobre o sistema registral, Patrick Carvalho comentou, mediante entrevista, que a ausência dentro do cartório de imóveis de profissionais do campo das ciências territoriais - como arquitetos urbanistas, geógrafos, cartógrafos, entre outros - leva a uma interpretação puramente legalista de um dos principais instrumentos de planejamento territorial que é o cadastro oficial da propriedade da terra. Os oficiais dos cartórios se preocupam mais com a segurança do ato de registro do que com a representação de uma realidade territorial.

Primeiro que nós sempre lidamos com o universo da relação com o mundo registral como uma coisa do obscuro, do obtuso, do incompreensível, do tema de especialistas e de especialistas do mundo jurídico. E isso não é só decorrência de uma legislação obtusa, isso é decorrência de um **projeto para que seja assim**, de **não querer desvelar** como é que acontece nas cidades e no campo também, a **questão do registro da propriedade** (Entrevista com Patryck de Carvalho, janeiro de 2017).

---

<sup>21</sup> Sobre a CESTEB utilizar o mesmo expediente de licenciamento de “instalação poluidora” para regularização fundiária, ver crítica em LOPES (2016).

<sup>22</sup> Declaração de Conformidade Urbanística Ambiental – equivale ao licenciamento ambiental emitido pelo estado através do programa Cidade Legal conforme apresentado no subcapítulo 2.2.

O intuito de superar os entraves dos registros motivou que o conteúdo da Lei nº 11.977/2009 (e principalmente a sua alteração, com a Lei Federal nº 12.424/2011) incidisse diretamente sobre este tema. Estas leis alteraram a Lei Federal de Registros Públicos (nº 6.015/1973), incluindo diversas novas formas de registro não contidas anteriormente. Uma das importâncias da Lei 11.977, portanto, foi o reconhecimento de que tão importante quanto à existência de uma lei específica de regularização fundiária é compreender o universo registrário e buscar ali intervir.

Cabe destacar, no entanto, que a legislação 11.977/09 passou por um período de aplicação de forma não uniforme pelos cartórios. Com o intuito de pacificar as interpretações sobre esta matéria, articulou-se a elaboração do Provimento nº 44 (de 18 de março de 2015), em conjunto com a Corregedoria Nacional de Justiça, sobre o registro da regularização fundiária urbana. A partir de então, foram uniformizados os entendimentos sobre a questão.

Destaca-se ainda que no estado de São Paulo, desde 2012 já havia norma da corregedoria da justiça sobre o tema. De acordo com Dias (2016, s/p):

Este normativo, em consonância com os ditames da L. 11.977/09, pacificou entendimento sobre questões registrarias que restavam controversas, a saber: retificação dos imóveis, as transferências de domínio das áreas demarcadas e, principalmente, as gratuidades impostas pela Lei federal. Tais questões parecem estar superadas.

Este período de aplicação é também destacado nas análises críticas à nova legislação, já que a opção foi da revogação da construção anterior ao invés de trabalhar na melhoria do arcabouço existente, alterando inclusive conceitos já consagrados. Não é possível mensurar no momento avanços ou retrocessos, mas considerando o ciclo de adaptação anterior, é possível afirmar que ocorrerá novamente esse ciclo.

A questão da capacidade administrativa interfere diretamente na questão registral. Primeiramente, é necessário haver capacidade de entregar um projeto que seja passível de registro (como problematizado na seção anterior). Além da capacidade de retornar as notas devolutivas do CRI. Desde questões mais simples quando estas são fundadas e se relacionam ao campo técnico (no caso, por exemplo, de ausência de algum documento, ou detalhes que faltaram no desenho técnico do projeto). Até casos mais complexos, que podem se relacionar a questões subjetivas (por exemplo, quando há um questionamento da pertinência aprovação municipal). Neste caso surge a necessidade de parecer jurídico especializado para contrapor a argumentação. A capacidade de estar em constante diálogo com questões jurídicas, com uma produção urbanística que se proponha estar conectada aos desafios da produção da cidade (que raramente se enquadra nas normas formais), um trabalho social se mantenha mobilizado, coeso sem criar falsas expectativas, depende sem dúvida, entre outras coisas, de uma equipe extremamente especializada. Apesar das normas da corregedoria terem representado um grande avanço, não se desconstrói uma resistência histórica facilmente. Até mesmo porque esta nem sempre tem relação apenas com a legalidade.

## 7. Titulação da posse e/ou propriedade:

A titulação refere-se ao momento em que as famílias recebem os títulos que atestam a posse e/ou propriedade, acompanhado do seu o registro na respectiva matrícula do lote.

No nosso caso hipotético, foi aberto processo administrativo para cada família, instruído com a documentação coletada no momento do cadastro social. Após análise do preenchimento dos requisitos pela prefeitura, em conformidade com as legislações federal e municipal, o título de posse e/ou propriedade foi emitido preferencialmente em nome das mulheres. Cada título foi levado ao CRI e registrado na respectiva matrícula dos lotes. A cópia da matrícula com o registro foi entregue para cada família.

### **Dificuldades na titulação**

Quando se trata de uma área pública, se não houver legislação autorizando a titulação, só é possível titular em caso de direito adquirido, por meio de uma CUEM<sup>23</sup>. É comum, no entanto, que a lei que autoriza a desafetação do uso da gleba (disponibilização da base fundiária) autorize também a transferência, seja por meio de uma concessão (posse), doação ou alienação (propriedade).

São desafios questões como beneficiar o morador (inquilino, ou qualquer outra relação), ou “proprietário”? Não existem respostas simples, se por um lado o executor da benfeitoria (casa) é socialmente reconhecido como proprietário e esse aluguel é parte da sua renda, por outro, a política de regularização fundiária deve garantir o direito à moradia e ser cautelosa com o a privatização da terra pública.

Há situações ainda em que a titulação depende de ação judicial, como uma ação de usucapião (individual ou coletiva). Estes casos podem ser ainda mais complexos por conta da subjetividade da interpretação da lei. Em estudo realizado pelo IPEA, que analisou pedidos de usucapião coletivo nas principais capitais brasileiras<sup>24</sup>, entre 2001 a 2013, surpreende que em 57 apenas dezessete tiveram o direito reconhecido. Sobre os pedidos negados recorridos apenas um gerou decisão favorável. No que se refere à linha das argumentações para negar os pedidos, destaca-se o fato de que a maioria das interpretações destoava das doutrinas sobre o tema<sup>25</sup> (IPEA, 2016) revelando a subjetividade das decisões.

O principal argumento para negar as ações de usucapião coletiva se referia à existência da possibilidade de individualização dos lotes (IPEA, 2016). Contudo, há registros do uso de argumentações opostas, como no caso discutido por D’Ottaviano e Silva (2010). Nesta situação não havia possibilidade de registrar o parcelamento no cartório em um primeiro momento. Portanto, a estratégia adotada para garantir a segurança jurídica dos ocupantes foi a realização de um ação de usucapião individual por família, visto possibilidade de identificação individual dos lotes. Contudo, o oficial de registro se manifestou contrário, por entender que, na ausência do registro do parcelamento, o lote usucapido não se configura como existente, dando a entender que o instrumento mais cabível seria a usucapião coletiva. A negativa para efetivar o direito das famílias nos dois casos expõe a subjetividade e contrariedade de interpretações.

Casos em que os ocupantes preenchem critérios ao direito a regularização, mas o poder público se recusa a reconhecer, constituem outro obstáculo. Uma das questões que

---

<sup>23</sup> A CUEM trata-se de um direito que independe da discricionariedade do poder público.

<sup>24</sup> Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Brasília

<sup>25</sup> Em linhas gerais, doutrina refere-se a um conjunto de ideias, conceitos e opiniões que, ao longo do tempo, consolidam uma teoria e interpretações sobre determinado campo da ciência jurídica.

recorrentemente constituem um pivô deste conflito refere-se às situações em que a urbanização do assentamento não se encontra completa. Entre outras razões, a motivação do conflito se relaciona ao debate, não pacificado, se o reconhecimento do direito de posse/propriedade vincularia à obrigatoriedade do poder público instalar as infraestruturas faltantes. Sobre este assunto, Fernandes e Pereira (2010, p.186) argumentam que:

(...) nas situações onde cabe direito de usucapião e/ou concessão de uso especial, a legalização das áreas não depende de sua urbanização, já havendo mesmo decisões progressistas que determinaram, pelo contrário, a obrigação de o poder público urbanizar as áreas como resultado da legalização. Já o condicionamento da titulação à existência de serviços públicos tem sido considerado como uma forma de violação de direitos, inclusive de direitos humanos. Assim, se as autoridades públicas querem promover a regularização sustentável, elas têm que agir com eficiência e rapidez, pois se não o fizerem, com o passar do tempo podem vir a perder sua esfera de ação discricionária e ter que vir a aceitar a legalização de situações não totalmente sustentáveis.

Hoshino, Meirinho e Coelho (2017, p.995) argumentam que a decisão judicial de *usucapião especial urbana coletiva* vincularia ao poder público à necessidade de completar a urbanização comparando-a com as decisões de *desapropriação judicial por interesse social*. Se as indenizações das desapropriações provocam desprendimento de recursos públicos, baseados no contexto de política de reforma urbana e na supremacia do interesse social sua correlação a usucapião coletiva é razoável. Acrescendo ainda a inserção do assentamento na política de planejamento urbano e orçamentário geral da cidade, observando a mesma política de reforma urbana e prevalência do interesse social.

A nova legislação trouxe a figura da legitimação fundiária que pretende o registro da propriedade fundiária ao beneficiário de forma originária e simplificada. Os entraves aqui levantados se mantêm, tendo em vista não se tratar de uma ausência de instrumento, mas de gestão ou mesmo do funcionamento do poder judiciário.

## **8. Regulação Urbana e o direito à cidade:**

Este tópico relaciona-se as ações necessárias à manutenção do processo de regularização fundiária plena, uma vez tituladas as famílias, com vistas a evitar possíveis externalidades indesejáveis como a alteração do perfil da população, a apropriação da valorização decorrente da regularização pelos agentes privados, entre outros. Visando, ao mesmo tempo, a continuidade da melhoria das condições de moradia e da inserção do assentamento na cidade como um todo, resultando na garantia do direito à cidade.

É objetivo da regularização fundiária a permanência das famílias, portanto, ela será fracassada se houver naquele território uma “expulsão branca” ou a “expulsão pelo mercado” (FERNANDES e PEREIRA, 2010). A transformação advinda da regularização deve procurar manter o caráter de habitação de interesse social. Conforme argumenta Dias (2016, s/p), um dos grandes desafios da regularização está associado:

(...) à manutenção da destinação das áreas de interesse social, predominantemente, à população de baixa renda, após sua regularização, em especial porque a maior parte dos instrumentos de titulação que garantem a segurança jurídica da posse, também transfere a propriedade imobiliária (DIAS, 2016, s/p).

Na nossa cidade hipotética, há tarifas sociais no imposto predial territorial urbano - IPTU para ZEIS regularizadas. A secretaria de habitação presta o serviço de acompanhamento técnico de arquitetura e engenharia às famílias e a secretaria de controle urbano acompanha a regularização edilícia, com um entendimento compreensivo das limitações, pautando-se pela melhoria das condições de habitabilidade como condição de aprovação (no lugar dos regramentos urbanísticos tradicionais). As regras urbanísticas seguem o projeto aprovado no plano de regularização fundiária, que levaram em consideração as especificidades do local e as regras sociais existentes.

#### **Desafios e entraves:**

Um dos grandes desafios dessa etapa refere-se à regularização edilícia. Assim como os casos da urbanização gradual, a autoconstrução ocorre sem acompanhamento técnico e é difícil atestar tecnicamente *ex post* a segurança das construções. Outro entrave pode se tratar da ausência de leis de aprovação de edificações que busquem se adequar a realidade existente, sem reproduzir os parâmetros requeridos (reco, afastamentos, taxa de ocupação, etc) nos territórios formais. Esta questão representa uma lacuna nas pesquisas acadêmicas, há pouca contribuição sobre este tópico. Esse é um tema que precisa ser desenvolvido, especialmente nesse momento em que várias municipalidades avançaram em processos de urbanização e regularização.

Consideramos que a alteração da legislação federal não avançou nesta etapa assim como prejudicou. A interpretação da regularização fundiária como uma questão de mera titulação renegou a função de planejamento territorial abordada no regulamento anterior.

Destacamos que a legislação ao equiparar as facilidades para a regularização fundiária em territórios originados de uma irregularidade opcional (com população que teria condições de acessar o mercado formal) aos de interesse social, que são originados exatamente pela falta de acesso, gera uma disputa do recurso público, aumentando assim a desigualdade socioterritorial.

Outro ponto crítico da nova legislação, é que ao retirar a condição da regularização fundiária ocorrer em ZEIS, evidenciou novamente seu viés de titulação. Em uma visão da regularização fundiária como instrumento de planejamento territorial a função do zoneamento especial de interesse social, extrapola uma função curativa, busca garantir que o pobre tenha lugar na cidade, com regras específicas tanto do parcelamento do solo como do uso e ocupação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao apresentarmos, através da trajetória hipotética de um processo de regularização fundiária de interesse social, ressaltamos a complexidade do conjunto de ações que integram um processo de regularização fundiária. Este estudo teve ainda o intuito de apresentar onde e como os entraves da regularização fundiária se expressam.

Como vimos, o processo de regularização fundiária demanda ação coordenada de uma teia complexa de agentes e instituições (públicas e privadas), como: diferentes entes federativos (incluindo diferentes poderes – executivo, legislativo e judiciário), cartórios, juristas, proprietários de terras, ocupantes, inquilinos dos ocupantes e assim por diante. Cada um desses agentes e instituições se move por racionalidades e interesses nem sempre convergentes, o que cria dificuldades ao andamento do processo de regularização. Foi possível ainda identificar os diferentes conflitos nas variadas etapas do processo de regularização fundiária, destacamos três etapas:

A regularização da base fundiária. Nessa fase que se evidenciam os reflexos da indisciplina do registro de terras, com potenciais conflitos entre os poderes executivo e legislativo, entre entes federados, entre a prefeitura e o cartório, entre proprietários de terra e ocupantes.

A aprovação do projeto de regularização fundiária (a regularização administrativa) tem relação direta com a dificuldade de alcançar e comprovar a consolidação física do assentamento. O conflito entre a agenda de proteção ambiental e a agenda de justiça social urbana e as discussões sobre a corresponsabilidade daqueles que aprovam e a manutenção da infraestrutura.

Outra etapa complexa refere-se ao registro do parcelamento do solo. Além de necessidade de entregar um projeto que seja passível de registro, novamente aflora o conflito com racionalidade cartorária. São notas devolutivas do CRI que vão desde questões mais simples, quando fundadas e se relacionam ao campo técnico (no caso, por exemplo, de ausência de algum documento, ou detalhes que faltaram no desenho técnico do projeto), até casos mais complexos, que podem se relacionar a questões subjetivas (por exemplo, o questionamento da pertinência aprovação municipal). E o registro do parcelamento do solo. Exige-se nesta etapa, a capacidade de estar em constante diálogo com questões jurídicas, com uma produção urbanística conectada aos desafios da produção da cidade (que raramente se enquadra em normas formais) e um trabalho social que mantenha a população mobilizada, sem criar falsas expectativas.

Apesar do pouco tempo de aprovação da nova legislação que recém completou um ano de sanção, que possibilita pouco distanciamento histórico, podemos afirmar que os entraves aqui mencionados sofreram pouca influência em direção a sua superação e em alguns casos apontam para um possível retrocesso. Mas não podemos cair num reducionismo de creditar a uma legislação algo a qual legislação nenhuma por si só seria possível superar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Lei nº 6.015/1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.  
\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.  
\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. 2001(a)  
\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 2.220/2001. 2001(b).  
\_\_\_\_\_. Lei 11.977/2009(a). Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. 2009. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm) > Acesso em Fevereiro de 2015.



\_\_\_\_\_. Lei 12.424/2011. Altera a Lei no 11.977, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm#art1) > Acesso em Fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_. Lei 13.465/2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)> Acesso em Dezembro de 2018.

CARVALHO, P. *Os Desafios da Regularização Fundiária e o Programa Papel Passado*. Entrevista concedida ao autor em Janeiro de 2017

COSTA, H. S. M. *A trajetória temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas*. In: COSTA, G.M. e MENDONÇA J. G. *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços, e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

DENALDI, R. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. 2003. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2003.

DENALDI, R.; DIAS, S. G. Limites da regularização fundiária: a experiência do Município de Santo André. In: ABRAMO, P. (org.). *A cidade da informalidade: O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: FAPERJ/Livraria Sette Letras, 2003.

DENALDI, R. JODAS, A. Regularização de Favelas em Áreas de Preservação Permanente na Região do Grande ABC: o caso do Jardim Cristiane. In: DENALDI, R. (org.) *O Desafio de Planejar a Cidade. Política Habitacional e Urbana de Santo André/SP (1997-2008)*. São Paulo: Annablume, 2012.

DENALDI, R. FERRARA, L. e SILVA, P. H., *A DIMENSÃO AMBIENTAL DA INTERVENÇÃO EM FAVELAS: O CASO DO ABC PAULISTA- Anais do II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas*. Rio de Janeiro: 2016.

DENALDI, R.; et al. *Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários*. Cadernos Metrôpole, Vol. 18, 2016 (n.º 35), 101. Disponível em: [http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/335/original/cm35\\_336.pdf?1474650664](http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/335/original/cm35_336.pdf?1474650664)

DIAS, G. G. *Regularização fundiária de interesse social e o programa de São Bernardo do Campo: dos enfrentamentos para sua implementação aos novos desafios*. Anais do II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. Rio de Janeiro: 2016.

D'OTTAVIANO, M. C. L; SILVA, S. L. Q. *Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões*. In. Revista: Planejamento e Políticas Públicas – PPP – IPEA – n° 34. 2010. p. 201-229.

ENTREVISTAS: A regularização fundiária e os contratos do Papel Passado no município de: Concedida ao autor em 2016.

\_\_\_\_\_. CAMPINAS – Novembro de 2016

\_\_\_\_\_. SANTO ANDRÉ - Novembro de 2016.



- \_\_\_\_\_. OSASCO - Novembro de 2016.
- \_\_\_\_\_. DIADEMA - Novembro de 2016.
- \_\_\_\_\_. PIRACICABA – Dezembro de 2016.
- \_\_\_\_\_. ATIBAIA – Dezembro de 2016.

FENANDES, E.; PEREIRA, H. D. *Legalização Das Favelas: Qual É O Problema De Belo Horizonte?* In. Revista: Planejamento e Políticas Públicas – PPP – IPEA – nº 34. 2010. p. 171-199.

HOSHINO Thiago.; MEIRINHO, Bruno; COELHO, Luana. *A usucapião especial urbana como instrumento de regularização fundiária plena: desafios para um giro hermenêutico rumo à nova ordem jurídico-urbanística* In: Revista de Direito da Cidade, vol. 09, nº 3. ISSN 2317-7721 pp. 972-1001. Rio de Janeiro: 2017

IPEA. *Não tinha teto, não tinha nada : porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil*. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. -- Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, (SAL) : IPEA, 2016. 142 p. : il. color. – (Série pensando o direito ; 60)

LOPES, T. *A lei específica da billings e os novos desafios para o programa de recuperação de interesse social – PRIS*. Anais do II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. Rio de Janeiro: 2016.

MORETTI, R. S.; COMARU F. SAMORA, P. *Definição das Diretrizes de Intervenção*. In: DENALDI, R. (Org.). *Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários*. BRASIL, Ministério das Cidades. 2009

PIMENTA, T. R. CARVALHO, F. S. *Regularização fundiária em APP - direito de quem? O caso da vila esperança em Jundiaí - SP*. Anais do II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. Rio de Janeiro: 2016.

SAMORA, P. R. *Projeto de habitação em favelas: especificidades e parâmetros de qualidade*. (Tese de Doutorado). Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. 2009.

SANTOS, R. B. *Limites da Regularização fundiária: a experiência de Santo André*. In: DENALDI, R. (org.). *O Desafio de Planejar a Cidade*. Política Habitacional e Urbana de Santo André/SP (1997-2008). São Paulo: Annablume, 2012.

SÃO PAULO. *Constituição do Estado De São Paulo*. SÃO PAULO, 1989.