
A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL: PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA*

ANA LIGIA DA SILVA SANTIAGO, MÁRCIA DE ALENCAR
SANTANA, MICHELE RODRIGUES BARROSO, ROSANA
CARVALHO CARDOSO FERREIRA LEITE

Resumo: o processo de crescimento desordenado das cidades gera problemas de ordem social. Neste sentido objetivou-se avaliar a aplicação da lei de regularização fundiária de interesse social, analisando os aspectos sociais e função social da propriedade, mediante mecanismos e instrumentos que efetivam o processo de regularização fundiária de interesse social, garantindo a inserção das áreas regularizadas no contexto urbano das cidades.

Palavras-chave: Regularização Fundiária. Aspectos Sociais. Política de Desenvolvimento Urbano. Função Social da Propriedade.

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL A LUZ DA
LEI 11.977/2009

O cenário atual das cidades brasileiras é marcado por um processo intenso de urbanização, aliado a um desenvolvimento desordenado, quer de ocupação do espaço urbano, quer com relação aos aspectos socioambientais. Neste contexto, a regularização fundiária urbana apresenta-se como um dos programas prioritários da política urbana, necessários à inclusão sócio espacial de uma parcela significativa de moradores das grandes cidades.

Os esforços relativos ao processo de regularização fundiária são marcados por conflitos de natureza social, ambiental e legal. Este, o grande desafio dos projetos de regularização contemporânea, realizar uma regularização física dos assentamentos irregulares, abrangendo os aspectos jurídicos cartorários, promovendo regularização da titularidade do imóvel mediante o instituto jurídico da usucapião nas suas diversas modalidades.

É evidente a importância da intervenção jurídica, pois a insegurança no exercício do direito de morar reforça o déficit de habitabilidade. Deste modo a legalização da posse exercida com fins de moradia, mediante a titulação e o registro imobiliário, é o marco legal do direito de morar para uma população antes ameaçada no exercício desse direito. Com isto, o tema pode receber nova abordagem e a pesquisa, contribuir com conclusões ou sugestões inovadoras.

A primeira normatização de parcelamento urbano no território brasileiro iniciou-se com o Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, determinando à inscrição de áreas de bem de uso comum do povo como bens não passíveis de alienação, impondo como consequência final a averbação no Cartório de Registro de Imóveis. Contudo, não se obteve suficiência em seu desempenho, uma vez que as cidades, em função da legislação rígida e do intenso êxodo rural, transformando o Brasil de país rural para país urbano, provocaram a ocupação irregular de áreas de APP's e de bem de uso comum do povo, gerando um desordenamento urbano com implicação no contexto social.

As normas legais, tais como o Decreto-lei nº 271/1967, a Lei nº 4.591/1964 e a Lei Federal nº 6.766/1979, promoveram inovações quanto à aprovação de condomínios, edificações e incorporações; e parcelamento, loteamento, reloteamento, desmembramento, remembramento e remanejamento, em que caracteriza que os bens de uso comum do povo, quais sejam, ruas, parques, equipamentos públicos urbanos e comunitários seriam inalienáveis a não ser por desafetação.

Ao município compete, de acordo com a Constituição Federal (BRASIL, 1988) art. 30, inciso VIII e art. 182, § 1º e 2º, de promover o ordenamento territorial, planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo, dando a ordenação da cidade em acordo com a propriedade urbana e sua função social, normatizada com o Estatuto da Cidade Lei Federal, nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001).

Um dos avanços da Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV é o licenciamento ambiental simplificado. A regularização se deu pela Resolução do CONAMA nº 412/2009 a qual estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental simplificado de áreas destinadas à construção de habitações de interesse social.

A Lei do PMCMV foi criada com o objetivo de instituir mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até dez salários mínimos, residentes em qualquer um dos municípios brasileiros. Os critérios de Regularização Fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas devem ser interpretados à luz do Estatuto da Cidade, bem como mecanismos destinados a garantir o bem-estar de seus habitantes, além de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade conforme prevê o art. 182, Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A Lei nº 11.977/2009, alterada pela Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011, traz, em seu conceito, novos instrumentos e procedimentos, definindo ainda competências e responsabilidades, que visam agilizar e efetivar os processos de regularização, principalmente nos casos em que esteja configurado o interesse social.

O art. 46 da referida Lei (BRASIL, 2009) trata as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização jurídica de assentamentos irregulares

e à titulação de seus ocupantes, garantindo o direito social à moradia; o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana; e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Os princípios essenciais à aplicação para o processo de regularização; estão tipificados em seu art. 48 (BRASIL, 2009):

I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;

III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;

IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e

V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

De conformidade com o art. 50 da Lei do PMCMV, poderão promover a Regularização Fundiária, não exclusivamente a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mas também todo e qualquer beneficiário da referida regularização, passível de ser requerida individual ou coletivamente. Como por exemplo, cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

A Lei do Programa “Minha Casa, Minha Vida” (art. 47, inciso V), para a sua aplicação efetiva, há de se destacar que os assentamentos passíveis de regularização são ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nas situações em que exista o reconhecimento legal ou administrativo do direito à moradia.

As famílias beneficiárias no processo de regularização devem preencher requisitos para usucapião, ou concessão de uso especial para fins de moradia e também situar-se em Zonas Especiais de Interesse Social I ou II – ZEIS (que são parcelas de áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda e sujeitas à regras peculiares de parcelamento, uso e ocupação do solo, definidas no Plano Diretor ou lei municipal específica).

A Regularização Fundiária é um instrumento jurídico de efetivação da função social da propriedade, mediante a criação do instituto denominado Zona Especial de Interesse Social, criado para concretizar a regularização fundiária. Essa norma legal tem três elementos principais:

- a) regularização das áreas de posse;
- b) regularização de loteamentos irregulares e clandestinos; e,
- c) possibilidades de novas parcerias para produção de moradias para população carente, inclusive banco de terras públicas para atender o público sem recursos para aquisição de lotes.

Surge, portanto, uma nova possibilidade na realização de parceria público-privado para garantir infraestruturas, tais como: água, luz, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, e etc., em troca de lotes para famílias de baixa renda.

Na implementação da regularização fundiária não são considerados apenas a proposta de intervenção, mas também a execução de projetos, elaboração e aprovação de legislações, viabilização de recursos, ações de urbanização, desadensamento habitacional, melhoria habitacional, promoção social, a geração de emprego e renda, levantamento atualizado das famílias, levantamento da documentação referente a identificação da dominialidade das áreas, além de melhorias na qualidade de vida.

Além de diretamente transformar a posse de uma área em propriedade, permite ao morador ter endereço, identidade territorial, acesso a programas sociais, dentre outros, e, indiretamente, contribui para diminuir a presença da economia informal, a violência e a marginalidade.

Deste modo a legalização da posse exercida com fins de moradia, mediante a titulação e o registro imobiliário, é o marco legal do direito de morar para uma população antes ameaçada no exercício desse direito. Com isto, o tema pode receber nova abordagem e a pesquisa, contribuir com conclusões ou sugestões inovadoras.

A Lei do PMCMV designou ainda três instrumentos e mecanismos específicos para a Regularização Fundiária de interesse social, com o intuito de facilitar e acelerar a concretização do direito à moradia, a saber: a demarcação urbanística; a legitimação de posse e regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanentes (APP's), em casos especiais e por decisão fundamentada, em consonância com a Lei Federal nº 4.771/1965 (Código Florestal, Revogada pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012).

O parágrafo único do art. 65 da Lei nº 11.977/2009, com redação dada pela Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011, estabelece que, para registro e parcelamento de áreas objeto de regularização fundiária não precisa obedecer aos critérios da Lei nº 6.766/1979 (Lei de Parcelamento sobre o Parcelamento do Solo Urbano).

O art. 71 da Lei nº 11.977/2009, em seu texto, prevê que as glebas parceladas para fins urbanos anteriores a 1979 que não tiverem registro, poderão ser regularizadas, desde que o parcelamento esteja integrado à cidade, devendo apresentar certidão com desenhos e documentos exigidos para a efetivação do registro do parcelamento:

Art. 71. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979 que não possuem registro poderão ter sua situação jurídica regularizada, com o registro do parcelamento, desde que o parcelamento esteja implantado e integrado à cidade.

§ 1º A regularização prevista no caput pode envolver a totalidade ou parcelas da gleba.

§ 2º O interessado deverá apresentar certificação de que a gleba preenche as condições previstas no caput, bem como desenhos e documentos com as informações necessárias para a efetivação do registro do parcelamento (BRASIL, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de urbanização das cidades brasileiras sucedeu de maneira rápida e de forma excludente, e os resultados deste processo são visíveis no contexto atual.

Com fulcro na Lei do PMCMV, o propósito deste trabalho foi o de apresentar os avanços da regularização de interesse social como: a constituição de ZEIS que visam legalizar, por meio de normas específicas, áreas ocupadas por população de baixa renda, bem como de interesse específico; a legalização dos imóveis ocupados para moradia e outros de usos residenciais; a democratização das relações sociais, função decisiva na conquista da cidadania, na tentativa de corrigir e diminuir a segregação sócio espacial, com o objetivo de garantir o direito à moradia para pessoas de baixa renda; a delimitação dos tipos de assentamentos irregulares no país, permitindo a aplicação definitiva da função social da propriedade, em especial para assentamentos de interesse social; a função social a propriedade; a simplificação na aprovação de projeto de regularização no plano administrativo municipal; investimentos de infraestrutura antes da titulação dominial; gratuidade no primeiro registro da regularização fundiária de interesse social. E sua limitação legal exclui assentamentos de pequeno e médio porte da cidade.

Além de diretamente transformar uma posse de uma área em propriedade, permite ao morador ter endereço, identidade territorial, acesso a programas sociais, dentre outros, e indiretamente contribui para diminuir a presença da economia informal, a violência e a marginalidade, trazendo um grande avanço na política urbana inserindo o bairro ou setor no contexto urbano da cidade, propiciando a efetivação do princípio da Segurança Jurídica.

A Regularização Fundiária deve ocorrer de forma concomitante à regularização urbanística, inclusive com a implementação dos equipamentos públicos e sociais. A legalização da posse dos atuais moradores dos lotes irregulares é condição *sine qua non*, ou seja, é a condição indispensável e essencial, às práticas necessárias para resolução integral do problema social existente no local.

A Regularização Fundiária Urbana constitui um processo de intervenção pública, envolvendo aspectos não só jurídicos como também físicos espaciais, ambientais e sociais. Naturalmente, o enfoque na regularização das áreas de interesse social gera uma série de ações administrativas e decisões políticas progressistas, quanto a temas sociais na busca incessante do crescimento ordenado da cidade.

Portanto verifica-se que o processo de regularização enfrenta fortes limites estruturais na legislação que dificultam sua efetivação nas questões específicas da lei ou em sua implementação.

Diante da irregularidade instalada, restam apenas medidas curativas em prol da adequação dessa situação, utilizando-se instrumentos que promovam a flexibilização dos dispositivos normativos existentes, bem como os instrumentos jurídicos para a regularização da posse consolidada. Verifica-se assim, que um dos instrumentos mais importantes, mesmo que seja apenas com efeito curativo, para a conquista por todo e qualquer cidadão do inegável direito à cidade e a recomposição do tecido urbano, tem sido a regularização fundiária.

A preocupação em promover a Regularização Fundiária decorre para a consolidação dos bairros e da preocupação de proporcionar melhoria nas condições de vida da população local, como: saúde, habitabilidade, segurança jurídica e diminuição da vulnerabilidade social.

Enfim, a Regularização Fundiária assegura ao posseiro a cidadania, isto é, o faz titular de um direito de domínio sobre a propriedade, do qual já ocupa a função social, mas lhe faltava à titularidade.

A LAND OF SOCIAL INTEREST ADJUSTMENT THE LIGHT OF MY LIFE MY HOME PROGRAM

Abstract: the process of unplanned growth of cities creates social problems. Due to that, this paper aimed to evaluate the application of the law of land regularization of social interest, analyzing the social aspects and function of the property, through mechanisms and tools that make the process of regularization of social interest feasible, ensuring the inclusion of areas that have been regularized in urban towns.

Keywords: Social Aspects. Urban Development Policies. Social Function of Properties.

Referências

BRASIL. Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez 2012.

BRASIL. Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez 2012.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Revogado pela Lei nº 12.651, de 2012. Novo Código Florestal, Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

BRASIL. Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez 2012.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez 2012.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de setembro de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana (Estatuto da Cidade) e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 dez 2012.

BRASIL. CONAMA. Resolução nº 412, de 13 de maio de 2009. Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de Interesse Social. Publicado no DOU nº 90, de 14/05/2009, p. 75-76.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez 2012.

BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez 2012.

DIAS, S. G. Regularização Fundiária em Zonas de Interesse Social. Abr./Maio/Junho 2008. Ano XIV, nº. 53. p. 143-149.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Estatuto da Cidade. Coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001, p. 482.

INSTITUTO INNOVARE. Regularização Fundiária Urbana. Menção Honrosa Advocacia a Sebastião Ferreira Leite, Goiânia - GO. VIII Edição, 2011. Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br/praticas/regularizacao-fundiaria-urbana/>>. Acesso em: 12 dez 2012.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Regularização Fundiária Urbana no Brasil. Coordenação: Celso Santos, Gouveia, Denise de Campos. Brasília: Ed. 2009.

MUKAI, Toshio. Direito urbano-ambiental brasileiro. 2ª. ed., rev., atual. e ampl. de acordo com o Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/01 e com o novo Código Civil - Lei nº 10.406/02. São Paulo: Dialética, 2002. p. 351.

ROLNIK, R. Regularização Fundiária Plena – Referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades-Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2007. p. 304.

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 2ª edição. 2ª ed. ver. atual. 2ª tiragem, Malheiros. São Paulo, 1997, p. 42.

* Recebido em: 10.09.2013. Aprovado em: 20.09.2013.

ANA LIGIA DA SILVA SANTIAGO,
Assistente Social, Prefeitura Municipal de Goiânia. Mestranda em Desenvolvimento e Planejamento Territorial pela PUC Goiás. *E-mail*: ligia9santiago@gmail.com.

MÁRCIA DE ALENCAR SANTANA,
Professora do Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial – PUC Goiás.

MICHELE RODRIGUES BARROSO
Engenheira Agrônoma pela Universidade Federal de Goiás-UFG/GO, atuando na Divisão de Urbanização e Regularização Fundiária no Departamento de Regularização Fundiária da Secretaria Municipal de Habitação. Mestranda em Desenvolvimento e Planejamento Territorial pela PUC Goiás. Acadêmica em Administração-Técnico. *E-mail*: michelle_agro@hotmail.com.

ROSANA CARVALHO CARDOSO FERREIRA LEITE
Advogada com Formação pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás-PUC/GO. Diretora de Regularização Fundiária da Secretaria Municipal de Habitação de Goiânia. Mestranda em Desenvolvimento e Planejamento Territorial pela PUC Goiás. *E-mail*: rosanacardoso@habitacao.goiania.go.gov.br .