

OS MARCOS HISTÓRICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL

THE HISTORICAL MILESTONES OF URBAN FUNDIAL REGULARIZATION IN BRAZIL

Caroline Berta¹; Dirceu Piccinato Junior²;

¹ Arquiteta e Urbanista. Mestranda do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Arquitetura e Urbanismo. Faculdade Meridional - IMED. E-mail: 1102762@imed.edu.br

² Arquiteto e Urbanista. Doutor em Urbanismo. Docente do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Arquitetura e Urbanismo. Faculdade Meridional - IMED. E-mail: dirceu.piccinato@imed.edu.br

RESUMO

O espaço urbano tem se caracterizado por importantes mudanças relativas ao fenômeno da urbanização. O fenômeno da urbanização gera algumas problemáticas nas cidades, particularmente nas dimensões social, ambiental e econômica. O processo de urbanização acelerado vem imprimindo mudanças no ambiente construído, como os problemas da situação fundiária, o acesso aos serviços e equipamentos urbanos, a infraestrutura urbana e o saneamento ambiental. A ausência desses condicionantes configura uma precariedade na ordem habitacional, situação que se concentra cada vez mais nas áreas urbanas, atingindo principalmente a população de baixa de renda. Grande parte de nossas cidades é construída pelos próprios moradores em áreas invadidas, muitas delas situadas em ambientes frágeis, ou adquiridas de loteadores ilegais, ocasionando, assim, a formação de assentamentos informais. O Brasil possui um arcabouço legal que assegura o direito à moradia, que se inicia com a implementação de legislações históricas até os marcos legais atuais. Com base nessa problemática o presente artigo pretende analisar e discutir desde o surgimento das políticas públicas de regularização fundiária urbana no Brasil até as legislações vigentes atuais, abordando o conceito de regularização fundiária urbana, a evolução dos marcos legais e a questão histórica da regularização fundiária e sobre a conceituação da regularização fundiária urbana (Reurb) atual (2017). Os resultados parciais observaram o quão é necessário e importante debater sobre a regularização fundiária urbana, no sentido de se construir um consenso para uma outra realidade das cidades, mais inclusiva e democrática.

Palavras-chave: Regularização Fundiária Urbana; Políticas Públicas; Marcos Legais;

ABSTRACT

The urban space has been characterized by important changes related to the phenomenon of urbanization. The phenomenon of urbanization generates some problems in cities, particularly in the social, environmental and economic dimensions.

The accelerated urbanization process has led to changes in the built environment, such as the problems of the land situation, access to urban services and equipment, urban infrastructure and environmental sanitation. The absence of these conditions configures a precarious housing order, a situation that is increasingly concentrated in urban areas, affecting mainly the low-income population. A large part of our cities are built by the residents themselves in invaded areas, many of them located in fragile environments, or acquired from illegal land subdivisions, thus causing the formation of informal settlements. Brazil has a legal framework that ensures the right to housing, which starts with the implementation of historical legislation up to the current legal frameworks. Based on this problem, the present article intends to analyze and discuss from the emergence of public policies for urban land regularization in Brazil to the current legislation, addressing the concept of urban land regularization, the evolution of legal frameworks and the historical issue of land tenure regularization and on the current conceptualization of urban land regularization (Reurb) (2017). The partial results observed how necessary and important it is to debate about urban land regularization, in order to build a consensus for another reality in the cities, more inclusive and democratic.

Keywords: Urban Land Regularization; Public policy; Legal Milestones;

1 INTRODUÇÃO

O conceito de moradia nos últimos anos sofreu importantes transformações, na medida em que não mais se restringe apenas às edificações, inserindo esse termo em um contexto mais amplo, abrangendo agora condições de habitabilidade e de salubridade. A moradia digna deve contemplar elementos essenciais para o desenvolvimento humano, social e econômico das pessoas. Eles devem promover condições efetivas de acesso aos bens produzidos na cidade que assegurem uma vida adequada, atendendo às necessidades humanas, ou seja, além da moradia é necessário considerar a dimensão social dos indivíduos. Assim, a moradia é também o lugar de condições objetivas e subjetivas de vida, onde se estabelecem as relações sociais. O ato de morar exige ocupar um lugar no espaço urbano, lugar este em âmbito formal ou informal (PAGANI, et. al., 2016).

Os últimos estudos do IPEA (2013) no Brasil indicam que 5,24 milhões de domicílios encontram-se em déficit no ano de 2012, sendo o déficit majoritariamente urbano (85% do total). Observa-se que milhões de famílias não têm acesso ao direito à moradia digna devido à falta de respeito a um padrão mínimo construtivo. A essa realidade somam-se o problema da situação fundiária, o acesso aos serviços e equipamentos urbanos, a infraestrutura urbana e o saneamento ambiental. A ausência destes condicionantes configura uma precariedade habitacional, situação que se concentra cada vez mais nas áreas urbanas, atingindo a população de baixa de renda, tornando a moradia para o contingente populacional com renda de zero a três salários mínimos uma das suas principais reivindicações. No entanto, o país possui um arcabouço legal que assegura o direito à moradia, que se inicia pela aplicação de legislações históricas até os marcos legais atuais.

Segundo Ermínia Maricato (2013), grande parte de nossas cidades é construída pelos próprios moradores em áreas invadidas, sendo muitas delas em ambientes frágeis, ou adquiridas de loteadores ilegais. Para a construção desses bairros não há a presença de profissionais especializados, tampouco há observância

de legislação urbanística ou de quaisquer outras leis, até mesmo para a resolução dos frequentes conflitos. Trata-se de uma força de trabalho que não cabe no mercado residencial privado legal, que por sua vez é altamente especulativo. Trata-se, portanto, de uma força de trabalho barata, segregada e excluída da cidade legal.

Para Saleme e Bonavides (2019), as ocupações possuem diversas denominações: subnormais, irregulares, informais, legais ou mesmo precárias. Essas ocupações destinam-se a moradia de pessoas de baixa renda nas cidades, podendo estas serem provenientes de origens diversas ou de situações peculiares, configurando-se no espaço urbano de maneiras distintas pelas cidades do país, sendo caracterizadas como, favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos e cortiços.

O pesquisador Edésio Fernandes (2007) ressalta que as habitações em assentamentos informais geralmente não têm escrituras legais formais e podem apresentar padrões de desenvolvimento irregular, falta de serviços públicos essenciais, como saneamento, e ocorrem em terrenos públicos ou ambientalmente vulneráveis. Os assentamentos informais, estejam eles em terrenos públicos ou privados, cresceram progressivamente em muitos anos e vários existem há décadas.

Esses assentamentos são reconhecidos como parte do desenvolvimento normal da cidade, seja por ações oficiais ou pelo reconhecimento de direitos adquiridos com o tempo. Assim, a definição de informalidade é imprecisa e multidimensional, cobrindo aspectos físicos, socioeconômicos e jurídicos. Aceita-se que a informalidade seja parte significativa do tecido urbano das grandes cidades, somando de um décimo a um terço das moradias urbanas. Fernandes (2007) complementa essa ideia ao considerar que para combater a informalidade, as políticas de regularização devem basear-se em uma estrutura consistente que trate da segurança da posse, dos direitos legais dos proprietários e da provisão de serviços e de infraestrutura urbana.

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001 comportam diretrizes para a gestão das cidades de forma mais justas e igualitárias, dentre elas, podem-se mencionar as funções sociais da cidade e da propriedade fundiária urbana. Um dos aspectos que ganha destaque no Estatuto das Cidades é a regularização fundiária apresentada como uma política a ser conduzida pelo governo municipal, por estar mais próximo da população.

O termo regularização fundiária tem sido utilizado pelos diversos municípios com sentidos diferentes, referindo-se em muitos casos somente à urbanização das áreas informais, que, como referenciado anteriormente, carecem, em geral, de obras de infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos. Em outros casos, regularização fundiária significa uma política de legalização das áreas ocupadas (PAGANI et. al., 2016).

A regularização fundiária urbana consiste no processo pelo qual se adotam medidas sociais, urbanísticas e jurídicas para fazer com que as propriedades irregulares se tornem legais, obedecendo aos parâmetros da legislação brasileira. Constata-se que, historicamente, uma das grandes causas de todo esse entrave social foi o acelerado e descontrolado processo de urbanização no território brasileiro, o qual se deu com o êxodo de grande parte da população rural. Esses migrantes que saíam do rural para o urbano buscavam melhores condições de vida e de trabalho, sem que houvesse, por parte dos governos local, regional e também nacional, planejamento para enfrentar esse movimento.

A propriedade e a posse, bem como a ocupação imobiliária irregular urbana, remontam a uma longa discussão científica, tratando-se de tema que é objeto de constante regramento jurídico e de adoção de diversas políticas públicas. A questão

da regularização fundiária assume especial importância no Brasil, cuja estruturação social ainda se caracteriza pela iniquidade socioeconômica e por impactos ambientais provenientes das ocupações irregulares e potencialmente conflitivas nas cidades.

A finalidade precípua da regularização fundiária urbana consiste em, além da legalização da propriedade e da posse dos locais de moradia, adaptar e fazer integrar a área regularizada ao espaço urbano social, econômico e ambientalmente sustentável, demandando para tanto, a implementação de uma infraestrutura que permita aos moradores a acessibilidade a bens e à serviços públicos e privados próprios das cidades. Logo, o processo não visa, meramente, legalizar a propriedade e a posse ilícitas, mas viabilizar o direito fundamental de moradia, assegurando a boa qualidade de vida habitacional.

Com o passar dos anos implementaram-se variadas legislações até a configuração do conceito de regularização fundiária plena, onde é possível sintetizar e compreender a evolução da Regularização Fundiária Urbana no contexto nacional. Betânia Alfonsin (2007) revela que um processo conduzido em parceria entre o Poder Público e população beneficiária, o qual envolve dimensões jurídicas, urbanísticas e sociais, caracterizando uma intervenção que pretende legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia. Esse processo visa promover melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade.

Dessa forma, as políticas de regularização fundiária plena, conduzidas com uma concepção pluridimensional, possuem o potencial de contribuir para a mitigação do problema da segregação socioterritorial. Passados 10 anos da promulgação da Lei Nº 11.977, e em um contexto de derrogação, foi aprovada a Lei Nº 13.465 de 2017, pela qual, ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb).

A legislação vigente afirma que, os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (BRASIL,2017).

2 METODOLOGIA

Este artigo analisa e discute acerca do surgimento das políticas públicas de regularização fundiária urbana no Brasil até as legislações vigentes atuais. Com base na contextualização introdutória, a metodologia que é aplicada à pesquisa é de abordagem qualitativa, por meio de revisão bibliográfica, utilizando o método dedutivo com pesquisa em legislações. Para tanto, o artigo esta subdividido em três tópicos: o primeiro refere-se a abordagem do conceito de regularização fundiária, o segundo examina a evolução dos marcos legais e a questão histórica da regularização fundiária e o terceiro tópico discute sobre a conceituação da regularização fundiária urbana (Reurb) por meio da atual legislação (2017). Os resultados parciais observaram o quão é necessário e importante debater sobre a regularização fundiária urbana no sentido de se construir um consenso para se construir uma outra realidade urbana, mais inclusiva e democrática.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: CONCEITOS E CONCEPÇÕES

A Regularização Fundiária, segundo Betânia Alfonsin (2007), é conceituada como um processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

Para tanto, é necessário um propósito interdisciplinar para realizar de forma conjunta e integrada as dimensões que se enquadram na regularização jurídica dos lotes. Destacam-se entre essas dimensões: a urbanização/reurbanização do assentamento, a adequação da legislação urbanística com a mudança do regime urbanístico aplicável à área, o apoio e a motivação dos moradores para a auto-organização, o associativismo e a cooperação mútua em iniciativas que impliquem a melhoria de qualidade de vida da comunidade (FERNANDES, 2000).

Para Alfonsin e Fernandes (2007), a regularização se apresentava na forma de um estudo de viabilidade urbanística, tendo por meta a melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos. O estudo propõe-se na execução de um projeto de urbanização que leve em conta critérios e diretrizes de urbanização, sendo eles: a) redesenho do sistema de circulação interna do assentamento, com alagamento de becos e abertura de novas vias de acesso; b) criação de espaços públicos internos, que possam ser utilizados para fins de lazer às comunidades; c) redesenho de lotes de tamanho muito superior à média dos lotes, aproveitando espaços excedentes para fins públicos; d) realocação de algumas casas locadas em espaços estratégicos ou de risco para o projeto de urbanização; e) reconstrução de algumas casas, justamente aquelas que estiveram mais deterioradas; f) preservação de equipamentos públicos existentes; g) definição de espaços em que veículos como caminhão de bombeiros e ambulâncias possam penetrar no sistema espacial do assentamento; h) melhoramentos ambientais, medidas mitigadoras de impacto.

Uma primeira concepção de regularização fundiária indica a promoção de um avanço no sentido de a regularização ser um trabalho jurídico, urbanístico, físico e social e quando uma destas dimensões é esquecida, não se alcança os objetivos do processo. Nesse sentido, a regularização fundiária é um processo:

conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. (ALFONSIN et. al., 2007, p.78)

Uma segunda concepção compreende a regularização fundiária como o processo de urbanização do assentamento, ou seja, vinculada à regularização física do assentamento. O objetivo principal desta concepção é a ordenação do espaço tendo como meta a melhoria das condições de habitabilidade do local.

Diante desses fatos, faz-se necessário a realização de um estudo que comprove a viabilização das propostas, contendo o redesenho da circulação interna do local, abertura de novas vias de acesso, criação de espaços públicos internos, reconstrução de casas que estão deterioradas, ou seja, apresentar propostas que transformem o assentamento em bairro (PAGANI et. al., 2016).

Já a terceira concepção entende a regularização fundiária como regularização urbanística. Ela prevê que uma área ocupada em desconformidade com a legislação urbanística seja legalizada e aproxime-se da cidade legal. Para tanto, no que diz respeito às ocupações irregulares para fins de moradia, seu descompasso em relação à legislação urbanística prevista no planejamento urbano de muitas cidades é significativo, tornando-se quase impossível atender às exigências do regime urbanístico local (PAGANI et. al., 2016).

Segundo Fernandes (2002), os programas de regularização têm uma natureza essencialmente curativa e não podem ser dissociados de um conjunto mais amplo de políticas públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana destinadas a reverterem o atual padrão desigual de crescimento urbano. Desta forma, não cabem apenas a legalização de lotes ocupados informalmente e a urbanização das áreas irregulares, mas a implantação de infraestrutura e serviços públicos de forma integrada com outras políticas públicas para superar as situações que geram a informalidade.

A primeira determinação é a adequação da legislação e do regime urbanístico à realidade dos assentamentos, ou seja, reconhecer a impossibilidade de atendimento do regime urbanístico original e a necessidade de propor novos padrões urbanísticos coerentes com o padrão de ocupação do próprio assentamento. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) têm sido o instrumento mais utilizado para a regularização de ocupações e favelas, uma vez que contemplam a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo. Por meio delas é possível modificar o regime urbanístico em determinada área ocupada, regularizando uma área voltada para a moradia de acordo com suas limitações. Faz-se necessária, então, uma legislação específica para as ZEIS, explícitas no Plano Diretor da cidade, assim como existe para a cidade central, visando garantir a permanência dos ocupantes nas áreas regularizadas.

Alfonsin e Fernandes (2006) expõem que programas de regularização necessitam de métodos de cadastros acessíveis que possibilitem a efetivação do direito da propriedade fundiária regular, além de prestar assistência política transparente, que reconheça e incentive a participação popular no planejamento e no seu desenvolvimento do programa, por meio das associações de moradores.

Para Fernandes (2002), um programa de regularização bem sucedido depende da ação governamental sistemática e requer tanto investimentos necessários, quanto a promoção de reformas jurídicas. A elaboração de zonas residenciais especiais para fins de moradia social dentro da legislação de zoneamento municipal tem sido considerada uma grande conquista, pois permite redefinir e minimizar a dinâmica do mercado imobiliário, garantindo espaços territoriais da cidade para a população de baixa renda. Portanto, entende-se que a regularização fundiária deve abster as distorções do crescimento urbano, promovendo o acesso à cidade, à terra urbana, à moradia, à infraestrutura, aos serviços públicos, dando aos ocupantes o direito à cidade.

4 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Ao longo da história brasileira diversas leis foram promulgadas com o objetivo de regularizar as posses, criando programas de regularização fundiária para resolver a questão da informalidade no território nacional. No que diz respeito às terras brasileiras, o ordenamento jurídico implantado usou, inicialmente, o sistema de concessão de sesmarias. Nesse regime, a Coroa cedia gratuitamente à particulares o

direito de usufruto da terra mediante a observância de que fosse efetivamente ocupada e utilizada produtivamente, caso contrário voltava, por meio de cancelamento da concessão, ao patrimônio da Coroa (MOTTA, 2012).

Somente após a Independência do Brasil, em 7 de setembro 1822., pode o novo estado brasileiro pretender instituir a propriedade privada plena da terra e exercer uma política fundiária com o mínimo de controle sobre a ocupação do território. Isso aconteceu a partir da promulgação da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, também conhecida como Lei de Terras de 1850, cuja regulamentação efetiva só se dá em 1854 e dispõe sobre as terras devolutas do Império.

Os principais objetivos explícitos dessa lei foram organizar o acesso à terra; eliminar a posse; estabelecer um cadastro de terras para definir áreas devolutas; transformar a terra em um ativo confiável para uso como garantia. Em termos claros, a proposta da Lei de Terras de 1850 é a racionalização do acesso à terra, relacionado à prática da posse e da ocupação, onde existiriam condições de rever a relação entre os termos jurídicos e usuais do acesso e da propriedade de terras (REYDON et. al., 2017).

Em razão da resistência dos proprietários de terras do país, cujos interesses poderiam ser ameaçados pelo novo marco legal, a Lei de Terras de 1850 manteve aberta a possibilidade de regularização das posses, assim como a ocupação de terras devolutas, porém inviabilizando o estabelecimento de um cadastro efetivo da propriedade fundiária. Além da usucapião, os próprios estados do Império lograram conceder a propriedade das terras tidas como devolutas sem recurso a títulos, estabelecendo a posse como evidência suficiente dos direitos de um dado indivíduo sobre a extensão territorial em questão. A relação entre Estado, posseiros e proprietários de terras sempre foi um problema delicado, mas fundamental para entender como a debilidade da governança fundiária existente no Brasil influenciou no processo de desenvolvimento socioeconômico e ambiental.

Com a Proclamação da República, em 1889, foi necessário elaborar um novo modelo político-administrativo para organizar o Estado. A Proclamação da República, que instituiu o modelo federativo, ao estabelecer que as terras devolutas passassem aos estados, teve um impacto intenso que perdura até os dias atuais, aumentando a debilidade na governança de terras no país (REYDON et. al., 2017).

Assim, na Constituição Federal de 1891 foi inaugurado o modelo federativo como tem-se até os dias de hoje, no qual se estabeleceu a figura dos estados federados, cada qual com sua autonomia. Tratando especificamente da governança fundiária, é na Constituição de 1891 que deu início a confusão acerca da legitimidade administrativa e da responsabilidade sobre as terras devolutas que, até então, haviam sido exclusivamente da Coroa Portuguesa e, depois, do Império (REYDON et. al., 2017).

O Art. 64 da Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil, de 1891, estabelece que:

Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais (BRASIL, 1891).

Assim, partes das terras devolutas passam a ser de responsabilidade dos estados federados. Ainda que essa federalização tenha sido mais intensa em algumas unidades do que em outras.

Em decorrência da indefinição do que são terras públicas, sejam elas estaduais, sejam elas federais e privadas, ocorre um agravamento da estrutura fundiária a partir da década de 30 do século XX, quando se inicia o processo de industrialização no Brasil. Esse processo, associado à abolição da escravidão, entre outros fatores, fez com que, nos anos 30, se iniciasse o processo de êxodo rural e adensamento dos núcleos urbanos existentes. Em virtude disso, surge a necessidade de regulamentação das terras rurais e urbanas, dando início a divisão que perdura até hoje, tendo em vista que o tratamento das terras urbanas é completamente diverso das terras rurais, fazendo com que, ainda não se tenha o conhecimento da ocupação territorial brasileira em sua totalidade (REYDON et. al., 2017).

Essa necessidade de diferenciação de regulação entre terras urbanas e rurais se materializa a partir do decreto-lei nº 58 de 10 de dezembro de 1937, e do decreto nº 3.079 de 15 de setembro de 1938, que passaram a exigir dos loteadores obrigações referentes à infraestrutura e projeto de parcelamento do solo, além de regras contratuais sobre a compra de terrenos mediante pagamento em prestações. Nesse período, iniciava-se o grande êxodo rural para as cidades, que teve seu ápice em meados da década de 1980.

Com ênfase em áreas rurais, na década de 60, o esforço de regularizar a posse e transformá-la em propriedade continuou com o Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) em busca de garantir o acesso à terra mediante um processo de reforma agrária. O estatuto instituiu a obrigação do poder público em transformar a estrutura fundiária do país, assegurando a todos a oportunidade de acessar o bem terra.

Paralelamente, também na década de 60, já se tornam visíveis os efeitos danosos da ocupação irregular de terras nas cidades brasileiras, porém, somente na década de 70, mais precisamente no ano de 1979, foi aprovada a lei federal nº 6.766, onde foram tratadas as questões relativas ao parcelamento do solo e da regularização fundiária urbana.

Com a democratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreu a evolução da natureza jurídica do direito de propriedade, e o poder do proprietário passou a encontrar sua plenitude somente se observado o correlato dever assumido perante a comunidade na qual ele se integra, ou seja, o direito de propriedade encontra limites para o seu exercício, sempre em prol da coletividade. Surge, dessa maneira, a noção de função social de propriedade. Em seus artigos 182 e 183 que relatam a política urbana, a propriedade urbana e a cidade exercem uma função social e o município exerce um papel central na elaboração e execução de políticas de desenvolvimento urbano por estar mais próximo da população, em parceria com outros entes governamentais e o setor privado, prevendo regularização fundiária dos assentamentos informais e precários. Esta deve prever o reconhecimento da existência dos assentamentos irregulares localizados em seu território por meio da elaboração de levantamentos topográfico e cadastral para o conhecimento do local e de seus ocupantes.

O processo de regularização fundiária urbana aplica também a execução de obras de infraestrutura básica aos locais, que assegurem o fornecimento de água potável e luz elétrica, abertura de ruas e vias de acesso, como forma de assegurar as condições adequadas de moradia digna.

A Constituição Federal do Brasil, de 1988, reconheceu que aqueles que viviam em assentamentos informais urbanos há pelo menos cinco anos tinham o direito de regularizar a terra ocupada se tivesse até 250 metros quadrados. Foram concedidos direitos de propriedade

individuais e/ou coletivos para assentamentos em terras privadas por usucapião, enquanto os direitos individuais e/ou coletivos de arrendamento foram concedidos para assentamentos em terras públicas (FERNANDES, 2007, p. 22).

Tendo em vista o aumento de áreas urbanas de ocupação clandestina e o seu respectivo impacto social e ambiental, em 1999, a Lei de Parcelamento do Solo foi alterada de forma que passou a ser dado um tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais. Já no ano de 2000, a Emenda Constitucional nº 26 apresentou como direito social, o direito à moradia, que torna dever do Estado providenciar, direta ou indiretamente, para que todos tenham acesso a uma moradia digna e adequada e os valores sociais do trabalho.

Por meio do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001, pode-se observar a delimitação da política pública, onde os princípios básicos da legislação são o planejamento participativo e a função social da propriedade. O Estatuto da Cidade normatiza as diretrizes gerais da política urbana e disciplina diversos instrumentos de intervenção da propriedade. Interessam, dentre suas importantes diretrizes, alguns elementos contidos em seu artigo 2º, inciso XIV, especificamente o tratamento dado à “regularização fundiária e urbanização das 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”.

Segundo Alfonsin (2007), o Estatuto da cidade estabelece diretrizes para uma política urbana capaz de reverter o preocupante quadro urbano brasileiro, marcado, sobretudo, pela concentração da riqueza em determinadas regiões da cidade e pela condenação da maior parte do território a um abandono pelos serviços e investimentos públicos em função da condição de ilegalidade de sua produção.

Essa ilegalidade assume múltiplas faces e diversas tipologias estão marcadas pela condição irregular no Brasil. São favelas resultantes da ocupação de áreas privadas que se encontravam vazias à espera de valorização; favelas em áreas públicas resultantes da ocupação de áreas doadas ao Poder Público por loteamentos; cortiços improvisados em casarões deteriorados e sem as mínimas condições de habitabilidade; loteamentos clandestinos e irregulares; conjuntos habitacionais ocupados e sob ameaça de despejo; casas sem qualquer título de propriedade (ALFONSIN, 2007, p.72).

Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, instituindo a Política Nacional de Regularização Fundiária, e, em 2004, aprovada a Lei Federal 10.931, garantindo a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária.

A edição da lei nº 11.977/2009 abre um novo e promissor momento para a regularização fundiária urbana no Brasil. Pela primeira vez a regularização é devidamente destacada e definida numa lei federal que estabelece, ainda, procedimentos, competências e cria importantes instrumentos para a sua efetivação. Há, inclusive, quem fale que essa lei trata de uma Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana. Com a edição da lei nº 11.977/2009 inaugurou-se a possibilidade de regularizar, por decisão fundamentada, ocupações em Áreas de Preservação Permanente, em casos de interesse social. Com a aprovação do “Novo Código Florestal” (lei nº 12.651/2012) a possibilidade de regularização fundiária em áreas de

preservação permanente alcançou também a regularização fundiária de interesse específico.

Destarte, as políticas de regularização fundiária plena, conduzidas com uma concepção pluridimensional, possuem o potencial de contribuir para a mitigação do problema da segregação socioterritorial. Entretanto, apesar da evolução teórica até o desenvolvimento do conceito de regularização fundiária plena, incorporado à legislação nacional em 2009, não muito se avançou no que diz respeito aos estudos desses espaços após a finalização das intervenções. Passados 10 anos da promulgação da Lei Nº 11.977, e em um contexto de derrogação desta a partir da Lei Nº 13.465 de 2017, a qual em seu Art. 9º, dispõe que, ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. E afirma que os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (BRASIL, 2017).

Para tanto, é possível sintetizar e compreender a evolução da Regularização Fundiária no contexto nacional, como se pode observar abaixo (Tabela 1).

Tabela 1 – Marcos Legais da Regularização Fundiária

1850	Lei de Terras. Seus principais objetivos explícitos foram: organizar o acesso à terra; eliminar a posse; estabelecer um cadastro de terras para definir áreas devolutas (do Estado); transformar a terra em uma ativo confiável para uso como garantia. Foi regulamentada pelo decreto nº. 1.318/1854.
1937	Decreto Lei nº. 58 de 10 de dezembro de 1937 e o Decreto nº. 3.079, de 15 de setembro de 1938, que passaram a exigir dos loteadores obrigações referentes à infraestrutura e projeto de parcelamento do solo e, também regras contratuais sobre a compra de terrenos mediante pagamentos em prestações.
1964	Estatuto da Terra. Visa garantir o acesso à terra mediante um processo de reforma agrária.
1979	Aprovação da Lei Federal de Parcelamento do solo, Lei nº. 6.766.
1988	Incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Brasileira, aprimorando o conceito de função social da propriedade.
1999	Alteração na Lei de Parcelamento do Solo, dando tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais.
2000	Definição da moradia como um direito social pela Emenda Constitucional nº 26.
2001	Aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257) pelo Congresso Nacional, edição da Medida Provisória nº 2.220, que disciplinou a CUEM, e promulgação da Lei 10.267/2001 que determina o georreferenciamento dos imóveis rurais e medidas para a regularização fundiária dos mesmos.
2003	Criação do Ministério das Cidades e instituição da Política Nacional de Regularização Fundiária.
2004	Aprovação da Lei Federal nº 10.931, que estabelece a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária.
2007	Aprovação da Lei Federal nº 11.481, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União.

2009	Aprovação da Lei Federal nº 11.952, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União na Amazônia Legal e Aprovação da Lei Federal nº 11.977, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e dedica um capítulo à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos.
2017	Aprovação da Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 20. 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.

Fonte: FAO/SEAD, 2017, p.174, adaptado pela autora.

Conforme foi possível observar há vários procedimentos implementados por diversos órgãos que atualmente estão envolvidos nos processos de regularização fundiária, e, em muitos casos, há concorrência de competências, o que gera debilidade na governança fundiária. Entretanto, além da diversidade de órgãos e procedimentos adotados, há uma miscelânea de procedimentos ou instrumentos jurídicos e políticos utilizados com o objetivo de conferir a titularidade do domínio da posse e, conseqüentemente, a propriedade efetiva do bem regularizado.

Os instrumentos de regularização fundiária são, portanto, meios jurídicos ou políticos que a União, os estados e os municípios utilizam para enfrentar as diversas irregularidades fundiárias e assegurar à população a segurança jurídica da posse, sua regularização e transformação em propriedade. Conforme a situação fundiária do imóvel, o instrumento pode variar, dependendo da especificidade local para a titulação (REYDON et. al., 2017, p.184).

Com base na evolução histórica dos marcos legais apresentada, consegue-se destacar a evolução da política urbana de regularização fundiária no Brasil, a qual tem se consolidado durante com o passar dos anos. Com base nessa conjuntura, se faz necessário analisar particularmente a questão fundiária urbana na atualidade. O intuito é complementar a evolução deste processo.

5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA – REURB (2017)

As características da ocupação do solo no Brasil, desde o início, repercutiram na produção do espaço urbano, marcado pela dificuldade de acesso da população em geral à moradia regularizada. Com o processo inevitável de urbanização, ocorreu uma proliferação de assentamentos informais no solo urbano, levando a contraposição entre cidade formal e cidade informal. De início a regularização era parcial, mas voltada a realização de obras de urbanização, no sentido de conferir maior bem estar aos moradores, levando infraestrutura urbana e alguns serviços públicos. Conquanto, não havia a incorporação destas ações numa política de estado, não garantindo desta forma a continuidade das intervenções (LEITE, 2019).

O procedimento da regularização fundiária urbana tende a viabilizar a titulação de uma ocupação irregular e proceder a ajustes em termos sociais, urbanísticos e ambientais. Diante do previsto no art. 182 da Constituição Federal, o poder público

fica com o dever de viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes, sendo essa uma forma de garantir a moradia adequada, em acordo com padrões dignos para todos. A integração de diversos grupos e pessoas à cidade inclui a observância de elementos fundamentais para uma boa qualidade de vida comunitária, além disso, quando se trata de pessoas de baixa renda, deve-se contemplar medidas sociais para a proteção das famílias e também garantir a inserção delas na comunidade (SALEME; BONAVIDES, 2019).

A Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, antiga Medida Provisória nº 759, alterou diversos aspectos da regularização fundiária urbana no Brasil. Sua aplicabilidade gerou intensa discussão a Estados e Municípios sobre as alterações aprovadas. Segundo Rosane Tierno (2019), a atual lei vigente alterou aproximadamente vinte outras leis que estavam em vigor, entre elas as cabe citar, o Estatuto da Cidade de 2001, e a Lei de Registros Públicos, paralisando diversos processos de regularização fundiária que estavam em andamento.

A instituição da regularização fundiária urbana revela-se como um instrumento fundamental, como gênero de pluralidade de medidas de saneamento ou de intervenções públicas perante os diversos cenários e aspectos irregulares, sendo estes, demonstrados na falta de titulação às desordenadas formas de habitação, e passado por inúmeros tipos de deficiência habitacional (ARAÚJO; LIMA, 2019).

A Lei nº 13.465/2017 tenta estabilizar a posse de propriedades urbanas por meio de diversos instrumentos de simplificação da transferência de propriedade ou posse de determinados imóveis, a fim de permitir uma melhor organização do espaço urbano. Ela também reforça o caráter de categoria jurídica de onde emergem diversas formas de regularização. Com a aplicação da nova lei, a regularização fundiária urbana atualmente pode ser caracterizada como um instituto nacional para Estados e Municípios. Para tanto, a esses caberá desenvolver no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com princípios de sustentabilidade econômica, social, ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando o uso de forma funcional.

Na esfera urbana, os principais dispositivos de relevância da lei referem-se à Regularização Fundiária Urbana, a qual atribui-se a sigla “Reurb-S”, e a legitimação fundiária, considerados instrumentos legais para assegurar o direito à moradia a partir de novos mecanismos legais que garantem a propriedade e a posse às pessoas em situação vulnerável (ARAÚJO; LIMA, 2019,).

A Regularização Fundiária Urbana (REURB) é o processamento que envolve normas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. As medidas jurídicas significam à solução dos problemas dominiais, referente às situações em que o ocupante de uma área pública ou privada não possui um título com a devida garantia jurídica sobre sua ocupação (MAUX, 2017). As medidas supramencionadas encontram-se dispostas no art. 9º, § 1º da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017:

Art. 9º. Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. § 1º. Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de

sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional. (BRASIL, 2017, p. 1).

A denominada Lei de Reurb é definitivamente a mais densa e com maior número de alterações normativas. Além da legitimação de posse, se encontram também novos institutos de aplicação, como a legitimação fundiária, a arrecadação de imóvel abandonado, o direito real de laje e novas figuras de condomínios. A universalização de procedimentos para o território nacional, previstos no art. 9º da lei, traz a padronização de procedimentos de controle judicial e garantia do princípio de igualdade a todos os cidadãos brasileiros. Segundo o art. 13º, a padronização encontrasse dividida em duas modalidades de regularização fundiária urbana:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S): regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal;

I - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E): regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo; (BRASIL, 2017).

A Reurb proclamada mediante legitimação fundiária apenas poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma da lei. Os núcleos urbanos informais são aquelas moradias localizadas em áreas com possibilidade de regularização fundiária, a serem definidas por estados e municípios. Nele, se amoldam ocupações ordenadas, desordenadas, clandestinas, irregulares, como, por exemplo, condomínios, loteamentos e incorporações ilegais, o que constitui muitas vezes nos grandes centros urbanos as favelas ou comunidades (MAUX, 2017).

Segundo Souza e Silva (2019), a lei nº 13.465/2017 significa o novo marco legal da política pública de regularização fundiária urbana. O Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018 institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. As inovações da referida lei defendem que o Estado Democrático Brasileiro possa contribuir significativamente para a efetivação de moradias adequadas, amparadas num processo de urbanização sustentável e na preservação de um meio ambiente equilibrado.

CONCLUSÕES

Neste trabalho teve-se como objetivo central analisar as discussões que fundamentaram a política urbana de regularização fundiária desenvolvida no Brasil a partir da sua evolução histórica. O processo de regularização fundiária urbana no país passou por diversas etapas, e continua de forma crescente em termos de adaptabilidade e modernização, inclusive com a participação popular em alguns processos de regularização. Por meio da Constituição Federal de 1988, contata-se o início do pensamento inovador sobre o ambiente urbano, particularmente em seus artigos 182 e 183, com a constatação de que as cidades devem ter sua função social atrelada ao planejamento urbano. Neste contexto, surge o Estatuto da Cidade, a qual

se enquadra em conceitos inovadores e muitos institutos extremamente úteis às cidades em termos de sustentabilidade e adequação aos padrões existentes.

O poder público deve mostrar eficiência na fiscalização do território, pois o ideal é que a ocupação do solo se dê de maneira planejada e de acordo com os padrões urbanísticos e ambientais, entretanto, a situação de irregularidade fundiária do país é crítica, pois o espaço regularizado é acessível a poucos.

A atual legislação da REURB busca inovações para que o Estado Democrático Brasileiro possa contribuir significativamente para a efetivação de moradias adequadas, sendo esta, uma política pública fundamental para a superação de desigualdades sociais e deve ser um objetivo presente no processo de planejamento urbano das cidades, buscando integrar as pessoas, reconhecendo seu direito à moradia, visando o ajuste de todas as necessidades e adequações para que o assentamento garanta o bem-estar de seus moradores e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel (Org.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 69-98.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 18 de junho de 2020.

_____. **Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Brasília, DF, 2001.

_____. **Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009**. Brasília, DF, 2009.

_____. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017**. Brasília, DF, 2017.

CARVALHO FILHO, J.S. **Comentários ao estatuto da cidade**. Revista de Direito Administrativo. Editora Atlas, 2008, p. 54

FERNANDES, E. Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana. Belo Horizonte, 2002. In: LIMA, André. **O Direito para o Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, p. 351-370, 2002.

_____. Regularização de Assentamentos Informais na América Latina, **Revista Foco** em Políticas Fundiárias, Lincoln Institute, 2007. Disponível em <<http://www.iabrij.org.br/morarcarioca/wp-content/uploads/2012/12/3-Regularization-of-Informal-Settlements-Portuguese.pdf>>.

HARVEY, David. A Liberdade da Cidade. In: HARVEY, D; MARICATO, E; et al. **Cidades rebeldes**, São Paulo, Boitempo, 2013.

IPEA. **Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. LIMA NETO, V. C., FURTADO, B.A., KRAUSE, C. Brasília: Nota Técnica n 5, 2013.

LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira. Capítulo 3 – Regularização Fundiária Urbana em Áreas Ambientalmente Protegidas. **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana: Estudos Sobre a Lei nº 13.465/2017**. Almedina Brasil, São Paulo, 2019.

MAUX, Filipe Gustavo Barbosa. **Regularização Fundiária Urbana (Reurb) – conceitos, objetivos, pressupostos e efetivação registral**. 2017. Disponível em: <<http://www.anoregrn.org.br/noticia/regularizacao-fundiaria-urbana-reurb-conceitos-objetivos-pressupostos-e-efetivacao-registral/5065>>. Acesso em: 24 de junho 2020.

MOTTA, M.M.M. **Direito à terra no Brasil: a gestão do conflito (1795-1824)**. São Paulo: Alameda 2 ed, 2012.

PAGANI, Eliane Barbosa Santos; ALVES, Jolinda de Moraes; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida. **Política de regularização fundiária urbana de interesse social em Londrina, Paraná**. R. Katál., Florianópolis, v. 19, n. 2, p. 184-193, jul./set. 2016.

REYDON, Bastiaan Philip; MOREIRA, Glaciele Leardine; BUENO, Ana Paula da Silva; PASSOS, Delaide. Capítulo 6 - Regularização fundiária. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**, FAO/SEAD, Brasília. 378 pg, 2017.

SALEME, Edson Ricardo; BONAVIDES, Renata Soares; TIerno, Rosane. Capítulos 2 e 6. **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana: Estudos Sobre a Lei nº 13.465/2017**. Almedina Brasil, São Paulo, 2019.