

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: ESTUDO DE CASO DO BAIRRO NOVA CONQUISTA, SÃO MATEUS – ES**URBAN ENVIRONMENTAL REGULARIZATION: CASE STUDY OF NOVA CONQUISTA NEIGHBORHOOD, SÃO MATEUS – ES****Marcus Antonius da Costa Nunes¹****Carlos Magno Alhakim Figueiredo Junior²****Resumo**

A regularização fundiária é um processo que visa legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e acessoriamente promove melhorias no meio ambiente urbano e na qualidade de vida da população. Esta pesquisa tem por objetivo investigar como o processo de regularização fundiária do bairro Nova Conquista, localizado na cidade de São Mateus – ES, contribuiu como instrumento de inclusão social de pessoas de baixa renda. Com vistas a responder: como a regularização fundiária urbana contribui como instrumento de inclusão dos setores de baixa renda, no intuito de atender a demanda por moradia, porém, respeitando a legislação vigente no que concerne a função econômica e, principalmente, social da cidade? Nesse contexto, através de uma pesquisa quanti-qualitativa, exploratória, que teve em documentos sua fonte principal para coleta de informações, para o estudo de caso realizado no bairro Nova Conquista, regulamentado em 2016. Conclui-se que o procedimento implementado pelo município, através da titularização e posse das moradias, no bairro Nova Conquista, acabou por encerrar, para estes moradores, a luta pelo espaço urbano, contribuindo como instrumento de inclusão social, atendendo a demanda por moradia e segurança jurídica da propriedade.

Palavras-chave: Gestão Urbana; Inclusão; Loteamentos; Moradia; Regularização Fundiária.

Abstract

Land regularization is a process that seeks to legalize the permanence of residents of urban areas occupied irregularly for housing purposes and accessorially promotes improvements in the urban environment and the quality of life of the population. This research aims to investigate how the process of land regularization of the neighborhood Nova Conquista, located in the city of São Mateus - ES, contributed as an instrument of social inclusion of low income people. With a view to answering: how does urban land regularization contribute as an instrument of inclusion of the low income sectors, in order to meet the demand for housing, but respecting the current legislation regarding the economic and, especially, social function of the city? In this context, through a quantitative-qualitative, exploratory research that had in its documents its main source for information collection, for the case study carried out in the neighborhood Nova Conquista, regulated in 2016. It is concluded that the procedure implemented by the

¹ Doutor em Engenharia Mecânica – pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor do programa de Mestrado na Faculdade Vale do Cricaré. E-mail: marcaonunes@hotmail.com

² Doutorando em Direito pela Universidade Autónoma de Lisboa. E-mail: carlosmafj@gmail.com

municipality, through the securitization and ownership of housing in the neighborhood of Nova Conquista, ended up closing for these residents the struggle for urban space, contributing as an instrument of social inclusion, meeting the demand for housing and legal security of property.

Keywords: Urban Management; Inclusion; Home; Allotments; Land regularization.

INTRODUÇÃO

As especificidades das políticas de urbanização no Brasil despertam inquietações sobre a realidade. Há uma luta cotidiana pela apropriação do espaço urbano que também afeta dimensões políticas, econômicas e sociais.

A ideia e a necessidade de reconhecer e legalizar as ocupações irregulares no setor urbano alcança diversos setores da sociedade e precisa ser planejada com a participação de representações populares. Nesse contexto, esta pesquisa pretende colaborar na discussão jurídica, acadêmica e sociopolítica, sobre a regulação fundiária urbana de interesse social e o processo de ocupação desordenada do espaço urbano, através de um estudo de caso, realizado no bairro Nova Conquista, localizado na cidade de São Mateus, no norte do Estado do Espírito Santo.

A pesquisa visa, também, analisar uma realidade urbana relacionando-a às diretrizes de planejamento urbano aprovadas na Constituição Federal Brasileira, no Estatuto da Cidade, na Lei que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), e na Lei nº 13.465/2017 que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), cujos instrumentos deveriam ser incluídos no plano diretor municipal e aplicados na gestão do território.

O planejamento e a gestão urbana juntamente com os governos municipais ganharam destaque nos debates acadêmicos e políticos no Brasil a partir da década de 90. No entanto, o direito de propriedade vem demandando estudos e demonstrando sua importância nos tempos atuais, devido ao aumento considerável de loteamentos urbanos aprovados e instituídos na cidade, muitas vezes, sem as condições mínimas descritas na legislação municipal que direciona sobre as características do espaço urbano.

A partir de 1980, há uma mudança no movimento de urbanização brasileira, devido a nova posição dos municípios, com a instituição da Constituição Federal Brasileira de 1988 – CRFB/88, que passaram no arranjo federativo, a dispor de mais responsabilidades, autonomia e recursos repercutindo no planejamento e na gestão municipal. Assim como, o patrimônio, também, passou a ter uma função social, necessitando de uma regulamentação que só ocorreu

com o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/ 2001), e após isso ainda, teve de ter uma regulamentação da cidade, através do plano diretor urbano para ser plenamente aplicável. E a política urbana executada pelo poder público deve garantir o pleno desenvolvimento das cidades, e deve primar em conjunto, por garantir a função social da cidade, segundo o próprio documento Estatuto da Cidade, de modo a conseguir garantir o bem-estar de seus habitantes.

O que conhecemos como normas urbanísticas são leis municipais que têm por objetivo assegurar ao loteamento os equipamentos e condições mínimas de habitação e conforto, incluindo-o no Plano Diretor Municipal – PDM, para a correta ocupação do solo. Essas diretrizes são fixadas juridicamente na Lei nº 10.257/2001, popularmente conhecida como Estatuto das Cidades, tema infra abordado.

Com base no Estatuto da Cidade podemos afirmar que é a Prefeitura Municipal que determinará se o projeto do loteamento elaborado é adequado ou não, uma vez que o planejamento urbanístico é de seu interesse e está normatizado no plano diretor municipal. Já que nos termos da lei, quem tem a legitimidade para aprovar o projeto de Loteamento é a Prefeitura Municipal ou o Distrito Federal, quando for o caso. E os requisitos legais demonstram, teoricamente, a preocupação do legislador, porém não garante o compromisso dos gestores municipais, em tornar o mecanismo de loteamento urbano em um instrumento seguro e bem planejado.

Sendo o objetivo da regulação fundiária urbana de interesse social a garantia de um dos direitos fundamentais do cidadão para que possa viver com dignidade, o direito à moradia. Acrescenta-se ainda as condições urbanas, às oportunidades econômicas, educacionais e culturais que a cidade oferece. Buscou-se investigar: Como a regularização fundiária urbana do bairro Nova Conquista contribui como instrumento de inclusão social, no intuito de atender a demanda por moradia, porém, respeitando a legislação vigente no que concerne a função econômica e, principalmente, social da cidade?

Para realizar a pesquisa inicialmente adotou-se o estudo bibliográfico, a fim de conhecer teorias, doutrinas e legislações, que pudessem auxiliar a esclarecer o tema. O estudo se caracteriza como qualitativa e quantitativa, descritiva e de caráter empírico.

Outra fase da pesquisa foi o procedimento formal de coleta de dados, a partir de fontes documentais, disponibilizadas no site da prefeitura, no Cartório de Registro de Imóveis de São Mateus. Observação do bairro Nova Conquista, localizado em São Mateus/ES, captação de dados através da aplicação de um formulário pelas ruas do bairro. Sempre com o objetivo de investigar como o processo de regularização fundiária do bairro Nova Conquista, localizado na

cidade de São Mateus – ES, contribuiu como instrumento de inclusão social de pessoas de baixa renda.

MARCO REGULATÓRIO: LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

O parcelamento do solo urbano é regido pela Lei nº 6.766/1979, também conhecida como LPSU – Lei do Parcelamento do Solo Urbano, teve sua origem no projeto de autoria do senador Otto Cyrillo Lehmann e desde sua publicação tornou-se obrigatória em todo o território nacional. Esta Lei introduziu modificações no velho Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937.

A Lei Federal nº 6.766 de 1979 representa um importante marco do ponto de vista do Direito Urbanístico brasileiro que com sua promulgação desta Lei, obrigou o envolvimento do Poder Público na definição de limites das condições aceitáveis para o parcelamento e o uso posterior do solo, devendo ser considerado espaço urbano como algo pertencente a um todo maior, inserido em diversos contextos, inclusive o social, demandando serviços e equipamentos públicos (NASCIMENTO, 2013).

Sendo que os parcelamentos disciplinados nessa lei possuem a finalidade de urbanizar.

Com base na LPSU, o parcelamento do solo, será executado através do loteamento ou desmembramento.

No art. 2º da LPSU, o parcelamento do solo urbano, é subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação. O parágrafo 1º do referido artigo qualifica loteamento como a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

O art. 3º, da referida lei, estipula os casos em que não serão permitidos o parcelamento do solo urbano.

Na visão de Nascimento, percebe-se que os aspectos que envolvem a estrutura urbana dos loteamentos passam a ser inseridos como requisito para o parcelamento, ou seja, torna-se um requisito de legalidade do parcelamento do solo para a ordem jurídica.

Os parcelamentos disciplinados LPSU possuem fins urbanos, que conferem aos parcelamentos urbanos as características de vilas, cidade e primordialmente bairros, implicando a implantação de lotes destinados à edificação (de residências, comércios ou indústrias), dotados equipamentos urbanos e comunitários (GASPARINI, 1988, p. 190).

Sãos esses fins urbanos do parcelamento que lhes configura a característica de loteamentos, bairros, distritos ou municípios, devendo o loteador elaborar projeto de

loteamento, dirigir-se a prefeitura para aprovação e após aprovado, terá o prazo de 180 dias realizar o registro no Cartório de Registro de Imóveis competente, tendo ainda a obrigação de realizar as obras de infraestruturas no respectivo loteamento. Sendo que estas obras costumeiramente são deixadas de lado, e o município constatando o não cumprimento de qualquer das obrigações por parte do loteador, deve notificar o loteador para regularizar a área (ALFONSIN et. al., 2002, p. 64).

A lei acima citada, sofreu e ainda sofre alterações sucessivas para a sua adaptação a complexa realidade social, e será melhor discutida em tópico específico.

LOTEAMENTO

Segundo os doutrinadores pesquisados (MASCARENHAS, 2010, PINHO, 2011), o parcelamento e uso do solo urbano possuem como objetivo desenvolver as diferentes atividades urbanas em seus vários aspectos.

Loteamento pode ser entendido como a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes (BRASIL, 1979). Para que haja a subdivisão da gleba em lotes deverá ser realizada a abertura novas vias de circulação e logradouro públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias que já existem. Ainda, abrir novas ruas ou modifica-las, criação de praças, avenidas e outras melhorias. O loteamento é, portanto, o fracionamento de uma área em vários lotes, sendo que para sua elaboração é necessária a abertura de ruas, logradouros públicos e obras de infraestrutura básica.

De modo que um loteamento só é iniciado e concretizado se houver interesse do proprietário para a realização do empreendimento.

O loteamento é, portanto, uma das modalidades de parcelamento do solo urbano e está regulamentado na Lei nº 6.766/1979.

O parágrafo primeiro do art. 2º da LPSU qualifica o loteamento como a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento de vias existentes e abertura de novas vias e logradouros públicos.

Em um modelo de sociedade que não consegue prover aos cidadãos as mínimas condições de sobrevivência, como habitação e segurança; e, passa a conviver com situações improvisadas para a população de baixa renda. São muitos os casos de ocupação irregular do

solo urbano. Mas, adequado ou não, ressalta Alfonsin et. al. (2002) só é irregular o que a legislação urbanística estabelece como tal.

Por loteamento clandestino, Alfonsin et. al. (2002) define aquele loteamento que não possui projeto apresentado ou aprovado pela prefeitura. Na grande maioria das vezes, a pessoa ou a empresa imobiliária que vendeu os lotes não é o proprietário da terra.

Conforme o art. 2º da LPSU poderá ser executada a divisão de terras através de loteamento ou desmembramento, observadas as disposições legais federais, estaduais e municipais pertinentes. A distinção entre loteamento e desmembramento seria que, loteamento urbano é a divisão voluntária da gleba em unidades menores com a abertura de vias e logradouros públicos, enquanto que no desmembramento não ocorre a abertura de novas via, além de existir a possibilidade jurídica de abertura do processo de desmembramento por decisão judicial.

A partir da promulgação da Lei nº 9.785/99 foram instituídos, os requisitos urbanísticos para o loteamento, a regulamentação do seu registro, e, ainda, definiu como crime contra a administração pública o loteamento clandestino.

Existem, portanto, requisitos urbanísticos específicos apontados pelas leis federal, estadual e municipal, que devem ser respeitados para a devida abertura e regulamentação do loteamento urbano. Desse modo, para haver a criação do loteamento devem ser respeitadas algumas condições urbanísticas, ambientais e sociais, bem como se efetivar a transferência gratuita de espaços públicos para a administração municipal.

Para a devida aprovação, os loteamentos devem seguir a norma civil de regulação federal, visando garantir aos adquirentes dos lotes a legitimidade da propriedade e a transferência do domínio ao término do pagamento do preço.

A aprovação do projeto é uma etapa do Loteamento, que ocorrendo, possibilitará aos empreendedores o Registro no Cartório de Registro de Imóveis competente.

Nesse sentido a própria lei determina que deverá ser destinado um espaço para a implementação de equipamentos urbanos, compreendidos como equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de água pluviais, rede telefônica e gás canalizado, entre outros.

Insta salientar que se excetuam os municípios com menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e também os municípios cujo plano diretor já tem fixadas diretrizes de planejamento urbano na zona em que se situa o parcelamento do solo urbano de fixar tais diretrizes previstas anteriormente.

Os loteamentos que não se atenderam as normativas federais, estaduais e municipais, nas condições determinadas são obrigados a apresentar os documentos exigidos para que o município determine as diretrizes a serem fixadas para o local objeto do loteamento.

A aprovação do loteamento é o primeiro passo para sua instituição. Sendo que são vários procedimentos que devem ser elaborados para haver essa aprovação. Caso tenha aprovação, será inscrito no Registro Imobiliário competente. Estes são requisitos gerais. Esses requisitos são rigorosamente observados e são encontrados na Lei 6.766/1979, em seu artigo 4º. Desse modo, os requisitos legais da regularização fundiária, demonstram a preocupação do legislador em tornar o mecanismo de loteamento urbano em um instrumento seguro e bem planejado.

A elaboração de um projeto bem definido, incorporando todas as características da área a ser loteada, é imprescindível para a realização desse instituto.

Ultrapassados os requisitos para a aprovação do projeto de Loteamento Urbano, o loteador deve passar ao registro do loteamento dentro do prazo de 180 dias, uma vez que após esse prazo, a aprovação caduca. Desse modo, sendo aprovado, as etapas de execução deverão ser cumpridas e executadas dentro do prazo previsto.

Levado ao registro, cabe ao oficial competente verificar todos os documentos e comunicar à Prefeitura Municipal sobre o registro do loteamento.

NORMAS BRASILEIRAS CONTEMPORÂNEAS QUE NORTEIAM A OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO

É extremamente relevante o enfoque na abordagem das principais normas nos dias atuais, operando juridicamente sobre o processo de regularização fundiária urbana, destacando a de interesse social, sobretudo ressaltando no Estatuto da Cidade, um dos seus principais instrumentos que é o Plano Diretor e a Lei nº 11.977/09 que dispõe sobre o PMCMV e tem uma parte específica sobre regularização fundiária, bem com ressaltar as demais recentes legislações.

Estatuto das cidades

O Estatuto da Cidade, uma conquista fundamental na história da reforma urbana do país, enuncia os princípios, as diretrizes gerais e os instrumentos de políticas de urbanização. O Estatuto da Cidade, por si só é uma grande inovação, já que sempre foi um ponto de embaraço

para a regularização fundiária. Devendo-se destacar que o Código Civil apesar de proteger a propriedade, ameaçava as posses, e as legislações municipais ignoravam tudo que estava a margem da lei, tornando praticamente impossível regularizar áreas, que mesmo com o advento da Constituição de 1988, com normas pragmáticas e diretivas, que não puderam ser tiradas do papel até que por fim foram regulamentadas por este estatuto, que preencheu esta lacuna que existia e passou a favorecer desenvolvimento urbano dos municípios brasileiros.

O estatuto adota como objetivo as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, enfatizando o dever de a propriedade atender as necessidades sociais.

O Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 estabelece normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Desse modo “o direito de propriedade deixa de ser um bem em si mesmo, passando a ser contestado quando divorciado de sua finalidade maior, qual seja, a sua função social.

Através do Estatuto da Cidade a união delega aos municípios a obrigação de executar a política de gestão urbanística da cidade, através do seu Plano Diretor (BRAGA, 2009). Nesse contexto, é correto afirmar que o Estatuto da Cidade possui um conjunto de instrumentos que incorporam a avaliação dos efeitos da legislação urbanística sobre o mercado de terras, propiciando ao município uma maior capacidade de intervir no uso, na ocupação e na rentabilidade das terras urbanas, realizando, assim, a função social da cidade e da propriedade.

Com base no art. 2º, fica evidente que esta política urbana foi criada com o intuito de ordenar o desenvolvimento das cidades e da propriedade urbana, mediante diretrizes gerais. Tais como os descritos em alguns incisos do referido artigo.

Afirma Suale Júnior e Rolnik (2001, p. 13) “que as diretrizes gerais da política urbana previstas no Estatuto da Cidade, como normas gerais de direito urbanístico, são direcionadas para a atuação da União, Estados e Municípios”.

Importante, também, salientar que cabe aos Municípios aplicar as diretrizes gerais, de acordo com as suas especificidades e realidade local.

Na visão de Alfonsin et. al. (2002) a efetiva materialização do Estatuto, em leis e políticas públicas, contudo, vai depender de vários fatores. “Dependerá fundamentalmente da definição, pelos municípios, de uma estratégia de planejamento e ação, que deverá explicitar um projeto de cidade, através da legislação urbanística municipal, começando com a lei do Plano Diretor” (ALFONSIN, et. al. 2002, p. 135).

Cabe ressaltar que, tendo o município o dever/poder para fiscalizar e aprovar tais institutos, para que os novos espaços urbanos sejam planejados, organizados e atendam às necessidades da população, é de sua responsabilidade, decretado pela União sob os efeitos desta lei, fiscalizar e gestar sobre as questões de urbanização do município, principalmente, sobre a abertura de novos empreendimentos de loteamento.

A gestão pelo exercício da democracia determina o envolvimento popular nas decisões do município, através da criação de assembleias populares, onde possa se colocar em debate as questões de urbanização estabelecidas no Plano Diretor do município.

No caso de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda deve ocorrer "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" (art.2º, Estatuto da Cidade).

A população de baixa renda, em geral, só tem a possibilidade de ocupar terras periféricas da cidade (ROLNIK, 2000). Geralmente, porque são muito mais baratas, pois em geral, não possuem a infraestrutura adequada para atender as necessidades de uma comunidade. Ou, como coloca posteriormente a autora supracitada, essa parte da população menos favorecida acaba por ocupar áreas frágeis, que teoricamente só poderiam ser urbanizadas sob bases muito mais rigorosas, certamente o inverso do que acaba acontecendo.

Percebe-se que a imensa e rápida urbanização pela qual passou a sociedade brasileira foi, certamente, uma das principais questões sociais do país no século XX. Esse processo de urbanização desordenada gera efeitos negativos para as cidades como um todo. Pois, à medida que aumenta o índice de urbanização, alterando o tamanho da cidade, a escala de complexidade da gestão urbana exige o planejamento adequado do desenvolvimento da cidade e da ocupação do solo urbano.

Plano Diretor Municipal - PDM

Na CRFB/88 o plano diretor é como um instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana. Na prática, o Plano Diretor, irá fixar as normas gerais de uso e ocupação do solo do município. O entendimento é de que o Plano Diretor visa orientar as ações do poder público e da sociedade civil em relação a ordenação e desenvolvimento da cidade.

Certo é que a matéria de política urbana, seus instrumentos e a função social da cidade deveriam ser discutidos e aprovados com seriedade nos planos diretores (HONDA, 2015). Desse modo, o plano mesmo sendo um documento técnico, é construído sobre as reais necessidades da população no que tange a intervenção no território por parte do poder público.

O Ministério das Cidades e o Conselho Federal de Engenharia, Agricultura e Agronomia (Brasil, 2004) apud. Honda (2015) identificam questões relevantes que deveriam ser consideradas na execução dos planos diretores municipais, como a dimensão econômica, a criação de empregos, dentro outras necessárias, diminuindo segregação sócio espacial e a expansão desordenada da malha urbana e reabilitando áreas urbanas consolidadas.

Na visão de Honda (2015) uma das tarefas na organização do Plano Diretor é a de mapear a área urbana e fiscalizar se esta exerce sua função social. Para que haja a definição e ocupação adequadas do solo, e construir políticas públicas que contribua para melhorar a qualidade de vida aos habitantes de uma cidade.

Na cidade de São Mateus no ano de 2014, foi instituída a Lei Complementar nº 85, com o objetivo de organizar o espaço territorial do município, urbano e rural, visando alcançar o desenvolvimento sustentável, a função social da cidade e da propriedade obedecendo o PDM.

Doravante, faz-se importante analisar elementos englobados na justa ocupação do solo urbano, acompanhando sua evolução no ordenamento jurídico brasileiro, destacando que Plano Diretor precisar ser revisto permanentemente pelos gestores municipais, para os devidos ajustes, que acompanhe a dinâmica de produção e reprodução das cidades, e aplicação das novas legislações, a exemplo de como e onde será aplicado o PMCMV, e principalmente sobre as demandas das zonas de interesse social.

Lei nº 11.977/09

A lei nº 11.977/09 que ficou popularmente conhecida como a Lei de criação do Programa Minha Casa Minha Vida, que tinha como principal objetivo financiar a aquisição, produção ou reforma de imóveis urbanos ou rurais por população de baixa renda. O PMCMV nada mais é do que a criação de um mecanismo de incentivo à produção e aquisição de moradias ou requalificação e reforma de habitações situadas no meio urbano e rural para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil seiscientos e cinquenta reais) (BRASIL, 2009) e, que cumpra os demais requisitos descritos no art. 3º da Lei que o instituiu.

O marco jurídico federal acerca da regularização fundiária urbana de interesse social, segundo Nascimento (2013) ocorreu com a Medida Provisória nº 459/09, convertida na lei federal nº 11.977/09, por considerar os assentamentos informais como parte indissociável da cidade e, como afirma Leite (2017) no contexto do planejamento urbano como um todo, promover sua integração coma chamada “cidade informal”, o que na visão do autor, confere concretude ao objetivo constitucional de promover o bem de todos.

Essa política habitacional, inegavelmente, vem ao encontro do estabelecido na CRFB/88 quando reconhece que os menos favorecidos economicamente precisam ser inseridos de alguma forma na sociedade a fim de evitar a discriminação e a desigualdade social.

Foi então positivado na lei federal nº 11.977/09 o conteúdo do termo regularização fundiária, nos seguintes termos:

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

Para Leite (2017) a lei nº 11.977/09 se destacou pela flexibilização dos parâmetros urbanísticos e ambientais de forma a permitir que os assentamentos urbanos informais ganhassem juridicidade.

A relação entre regularização dominial e intervenção urbanística, destacando uma participação mais enfática dos municípios, conforme prevista no art. 53 da lei 11.977/09, o projeto de intervenção passa a ser requisito para o início do processo de regularização fundiária (NASCIMENTO, 2013).

Na referida lei, no art. 55, parágrafo único, há ainda, a possibilidade de realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo Poder Público mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis.

Para o autor, existe, também, o reconhecimento de que dificilmente o aspecto dominial e a intervenção física, destinada a melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e acesso a serviços públicos, acontecem de maneira sucessiva. Entretanto, de toda forma, a mais importante é a afirmação da regularização fundiária como instituto jurídico apto a garantir o direito de pessoas à moradia, em situações há muito consolidados e até então desamparados pelo Estado (SCHERER, 2015).

Com o passar do tempo, a lei nº 11.977/09 foi expressamente alterada pela Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que atualmente se trata da lei nº 13.465/17 e

passou a tratar tanto da questão da regularização fundiária urbana e rural. Com essa alteração constante da legislação, e para melhor entender como é atualmente o processo da regularização fundiária analisaremos a lei nº 13.465/2017, no próximo item, de forma breve, sendo que daremos um maior enfoque nesta lei na parte destinada a Regularização Fundiária.

Lei nº 13.465/17

A lei federal nº 13.465/17 instituiu, em 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.

A redação desta Lei é clara e sua importância prática para a regularização fundiária é defendida por teóricos como Nascimento (2013). Esse novo marco legal, dispõe Maux (2017) traz inovações com o conceito de informalidade tratado como núcleo urbano informal, a legitimação fundiária, a desburocratização dos procedimentos de aprovação e registro, além da criação do direito de laje.

A Reurb é um conjunto de normas e procedimentos gerais, que abrange medidas jurídicas, ambientais, sociais e urbanísticas com o objetivo de tirar da irregularidade determinados núcleos urbanos. Para Maux (2017) a Reurb em linhas gerais, é conceituada como sendo o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais, sociais e, registrais com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades.

O processo da Reurb como descrito no art. 13 compreende duas modalidades, quais sejam a Reurb de Interesse Social e a Reurb de Interesse Específico.

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; e

II - 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).

Sendo que na primeira, serão incluídas as ocupações por pessoas de baixa renda, com finalidade residencial, que receberão gratuitamente o registro do imóvel e toda a infraestrutura básica por conta do poder público. No segundo caso, o proprietário terá que custear toda a infraestrutura a ser definida no projeto de regularização da região (MAUX, 2017).

A Reurb possui instrumentos normativos que, conforme o próprio termo diz, regula uma situação fundiária que não atende as normas jurídicas vigentes.

O art. 15, dispõe sobre os instrumentos que poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados.

De modo geral esta lei mantém a afirmação de que é justamente, a função social da cidade, que deve servir de fundamentação para a proposição da Reurb pelo poder público. “Na medida em que sua implementação indica como consequência direta a destinação da propriedade para população de baixa renda, tornando evidente o conteúdo social a que o bem servirá” (NASCIMENTO, 2013, p. 18). Para a autora é o direito à propriedade que dá fundamento à regularização fundiária de interesse social, tendo em vista que a regularização pode ser um mecanismo capaz de conferir função social à propriedade que esteja descumprida.

Na visão de Sumarika e Philips (2014) a mudança na legislação da regularização fundiária passou a ser um dos pontos principais da capacidade de enfrentar os problemas de gestão do solo urbano. Hodiernamente, essa é a legislação federal que ordena o território de forma a compatibilizar o desenvolvimento urbano e contribuir para melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda, dispondo sobre a regularização fundiária.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Diante da especificidade do tema a ser desenvolvido neste artigo, faz-se importante apresentar o conceito de regularização fundiária e outras questões referentes a constituição do loteamento urbano, tomando como base a Lei nº 6.766/1979 – Lei do Parcelamento do Solo Urbano em conformidade com o Estatuto das Cidades e outras legislações.

A regularização fundiária, para fins desta pesquisa é conceituada como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes. Nesse contexto a regularização se apresenta na forma de um estudo de viabilidade urbanística, tendo por meta a melhoria das condições de habitabilidade de loteamentos clandestinos.

A Lei nº. 11.977, de 07 de julho de 2009, em seu art. 46, assim define a chamada regularização fundiária como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No caput do artigo 8º da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, a regularização fundiária é definida como o conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais”. Segundo Leite (2017) o conceito utilizado pela Medida Provisória é até mais amplo que aquele empregado na revogada Lei nº 11.977/09, que definia assentamentos irregulares como “ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia” (art. 47, VI).

Camilo (2016) a Lei nº 11.977/2009 prevê três formas de regularização fundiária: a regularização fundiária de interesse social; a regularização fundiária de interesse específico e a regularização fundiária inominada. Dentro da regularização fundiária de interesse social, existe, também, a regularização fundiária de interesse social em imóveis públicos, autorizada pela Lei n. 11.481/2007, cuja finalidade é regularizar os imóveis do patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios quanto à sua ocupação por população de baixa renda para garantia do exercício do direito à moradia, por meio de concessões de uso especial para fins de moradia.

Para Camilo (2016) a regularização fundiária de interesse social abrange a população de baixa renda em áreas que não teriam como obter sua regularização sem intervenção do Poder Público por falta de condições financeiras da população que nelas reside. Enquanto, a regularização fundiária de interesse específico é destinada a populações com maior poder aquisitivo.

A regularização fundiária inominada ocorre nos casos em que 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 este esteja implantado e integrado à cidade (CAMILO, 2016).

Com a Medida Provisória nº 759 manteve-se dois tipos de regularização fundiária: de interesse social (denominada Reurb-S) ou de interesse específico (denominada Reurb-E). A primeira, afirma Leite (2017) é aplicável a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, observado o disposto em ato do Poder Executivo federal (art. 11, I). Para os autores pesquisados, houve significativa mudança em relação à definição que constava da Lei nº 11.977/09, que exigia tempo mínimo de posse mansa e pacífica (5 anos) e a localização do assentamento em ZEIS ou em 6 áreas públicas declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

E “a regularização fundiária de interesse específico é definida por exclusão: corresponde a todas as demais hipóteses em que não se caracterizar o interesse social (artigo 11, II)” (LEITE, 2017, p. 13).

De modo mais simplório, é correto dizer que a diferença básica entre as modalidades diz respeito ao público-alvo (pessoas de baixa renda na Reurb-S).

No Brasil, atualmente, a Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017 dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. No art. 9º da referida Lei destaca que restou instituída que a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), "abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes" (BRASIL, 2017). No entanto, muitos municípios não possuem uma gestão de política de regularização fundiária urbana voltada para atender a função social da cidade e proporcionando à população melhor qualidade de vida. Como se pode constatar, a Lei nº 13.465/17 é mais um passo importante no marco regulatório da regularização fundiária urbana.

Cabe ressaltar, na visão de Scherer (2015) que a regularização fundiária não se exaure em um processo judicial com pedido de titulação da terra em favor dos ocupantes, na medida em que diversas ações administrativas podem ser tomadas com o propósito de viabilizá-la.

Segundo Pagani et. al. (2016) o processo de regularização fundiária prevê ainda a execução de obras de infraestrutura básica 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 sobrevivência. Desse modo, no que corresponde a regularização fundiária urbana, o município exerce um papel central na elaboração e execução de políticas de desenvolvimento urbano por estar mais próximo da população.

Nos dias atuais, em que os municípios enfrentam problemas na gestão habitacional urbana, a concepção de regularização fundiária deve avançar, como sugere Pagani et. al. (2016) no sentido de realizar um trabalho jurídico, urbanístico, físico e social e quando uma destas dimensões é esquecida, não se atingem os objetivos do processo.

De acordo com o exposto, temos que o objetivo da regularização fundiária é, portanto, que núcleos urbanos informais, que abrangem qualquer forma de ocupação não chancelada pela lei na origem, como é o caso dos parcelamentos ilegais e clandestinos, das ocupações desordenadas espontâneas, e de todas as formas de ocupação em que, por qualquer motivo, não tenham seus ocupantes a devida titulação (art. 9º, II) (LEITE, 2017).

Com base no que foi exposto acima acerca da regularização fundiária é possível verificar sua clara interface com a questão da estabilidade da posse sobre a propriedade.

PESQUISA, APRESENTAÇÃO DOS DADOS

Apresentamos aqui as novas dinâmicas da urbanização do município de São Mateus, com ênfase na ocupação do território respeitando a legislação e a função social das cidades. Sendo que o processo de ocupação desordenada do território origina implicações à gestão e, sobretudo, novos desafios na organização da cidade, desse modo, o poder público municipal buscou alternativas jurídicas para minimizar os problemas de ocupação irregular do solo e problemas habitacionais da cidade. Também se traz a análise do estudo de caso do Bairro Nova Conquista, no que concerne a regularização fundiária de interesse social.

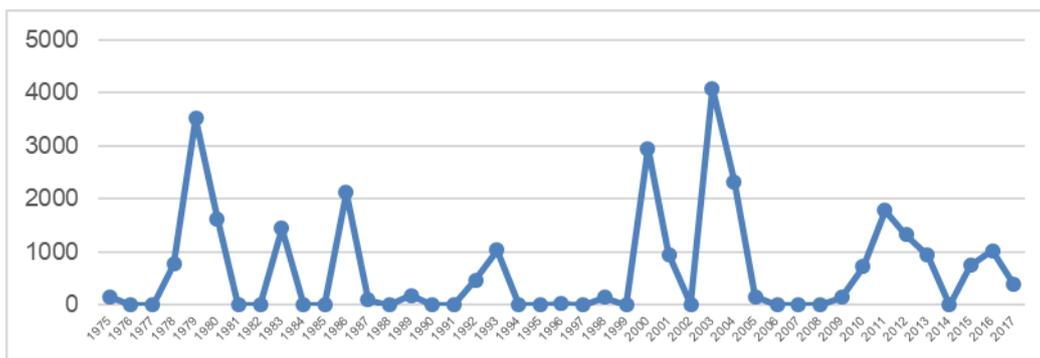
Loteamento e gestão pública em São Mateus/ES

Segundo os dados do CENSO 2017, São Mateus tem uma população de 128.449 pessoas, sendo que a CRFB/88 determina que toda cidade com mais de 20 mil habitantes deverá ter um plano diretor, aprovado na câmara municipal, que disciplinará toda a política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, parágrafo 1º, BRASIL, 1988).

Com efeito, se visualiza que a implementação do loteamento urbano é repleta de exigências, torando-se muito burocrática. Porém, tais requisitos estabelecidos na legislação federal, estadual e municipal, são justamente para que os novos espaços cumpram a função social que devem exercer na cidade.

Ao se analisar os Loteamentos Registrados em São Mateus (até março de 2017), é possível perceber que os primeiros loteamentos que se tem registro, no município, são oriundos de 1975, sendo Praça da Bandeira e o Bairro Ideal. Estatisticamente falando, o período em que houve maior investimento do município na abertura e legalização de loteamentos foi no ano de 2003, onde foram regulamentados nove (9) loteamentos.

Gráfico 1– Quantitativo de lotes em São Mateus/ES



Fonte: Autor, 2017

Destaca-se que no ano de 2003 tivemos 4093 novos lotes regulamentados na cidade. Esses investimentos municipais podem ter relação com os dados da Secretaria Nacional de Habitação (2010), onde o governo federal, entre 2003 e 2009, investiu cerca de R\$187,57 bilhões em habitação. O crescimento de investimentos em habitação foi, segundo Akaishi (2011), corroborado pela instituição de vários marcos regulatórios e principalmente fortalecimento de marcos institucionais, que estabeleceram condições para a viabilização dessas políticas.

Há exemplo do que afirma Akaishi, foi no ano de 2003 que se criou o Ministério das Cidades, órgão de instância do governo federal responsável pela elaboração de Política Nacional de Habitação (PNH).

O loteamento irregular que deu vida ao bairro Nova Conquista, localizado no município de São Mateus/ES, foi regulamentado em 2016, durante o governo do então prefeito Amadeu Boroto.

Na visão de Rolnik (2012) a intervenção do Estado nestes territórios tem se dado geralmente através de programas e projetos que racionalizam estes espaços, adequando-os às normas do modelo da legislação vigente.

Nessa acepção, o poder urbano funciona na cidade capitalista, como São Mateus, como uma instância que controla os cidadãos, produz as condições de acumulação para o capital e intervém nas condições e conflitos da cidade (ROLNIK, 2012, p. 77) (grifo com palavras do autor).

Na visão da autora, a intervenção do Estado na cidade é, vez ou outra contraditória, pois a sua ação pode favorecer certos segmentos da sociedade urbana. E a luta por moradia se transforma num embate político, jurídico, econômico e social.

Média de 111,131250, a Mediana é de 108,855000, a menor área de um lote é de 39,39m², enquanto a maior área (Máximo) é de 311,62m²

Denota-se facilmente a grande variação no tamanho do benefício ao se vislumbrar que determinado cidadão teve regularizada uma área quase 8 vezes maior do que o outro, todavia há de se destacar que Regularização ocorrida, vinculado ao Interesse social, tornou formal toda a área, fazendo conseqüentemente que o pensamento leviano de que aquela população que ali reside não teria direito de ocupar aquela área, seja totalmente esquecido. E, também facilita com que o poder público volte seus olhos para esta parte da cidade, que passou é uma parte formal e regularizada da cidade.

Regularização fundiária de interesse social do Bairro Nova Conquista

Uma das principais características do processo de urbanização, no Brasil, ainda é a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano. “Milhões de brasileiros só têm tido acesso ao solo urbano e à moradia através de processos e mecanismos informais e ilegais” (ALFONSIN, et. al. 2002, p. 12).

Os processos informais de ocupação do solo urbano produzem um impacto negativo sobre as cidades e sobre a população urbana como um todo. Segundo Saule Júnior e Rolnik (2001) os números não são precisos, porém afirmam que boa parte da população da cidade é constituída de loteamentos que começaram de forma irregular. E, na visão de Leite (2017) a simples titularização ou mesmo a realização de obras urbanísticas normalmente não serão suficientes para construir uma cidade mais justa e mais igualitária.

É certo afirmar que o Estatuto da Cidade abre possibilidades para o desenvolvimento e aplicação de uma política urbana voltados para a promoção da inclusão social e territorial. Pois, determina, afirma Leite (2017) que as políticas públicas voltadas para a regularização fundiária estejam pautadas na competitividade, sustentabilidade econômica, social e ambiental, ordenação territorial, eficiência energética e complexidade funcional, buscando que o solo se ocupe de maneira eficiente. Desse modo, é possível afirmar que o Estatuto da Cidade buscou dar elementos para a conceituação da regularização fundiária urbana de interesse social.

Com base na legislação vigente demonstrada, sabemos que o Estado possui as ferramentas que servem, ou, deveriam servir, para adequar à cidade ao cumprimento de sua função social. Ou seja, se já está ali, há tanto tempo, e se está utilizando para sua residência,

este imóvel tão pequeno, porque não lhe garantir a propriedade do mesmo, já que mais importante que a área do imóvel é o cumprimento de sua função social.

Poeticamente, Le Corbusier (2013, p. 53), afirma:

Como seria belo, mas infelizmente quimérico, ouvir os trovadores cantarem a alegria da vida feliz, descoberta por eles na intensa construção desta sociedade de máquina, dotada, enfim, dos móveis para sua casa, dispondo de verdadeiro equipamento e agindo a cada minuto com a liberdade de um pássaro no céu.³

O texto poético, compara a liberdade do pássaro a voar no céu, com a liberdade do proprietário quando de posse de sua propriedade habitacional.

Os assentamentos informais – e a consequente falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida para os ocupantes – resultam do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas (ALFONSIN, et. al., 2002, p. 12).⁴

E, de posse do conhecimento adquirido nos estudos anteriormente citados, é certo afirmar que as cidades possuem uma complexa necessidade de gestão urbana do solo, no sentido criar ferramentas de ação e garantia aos cidadãos as mais favoráveis condições de vida, isso inclui a segurança habitacional.

Segundo Le Corbusier:

Essas ferramentas têm por objetivo facilitar as condições de existência, realizar a saúde moral e física dos habitantes, favorecer a perpetuação da espécie oferecendo equipamentos necessários a uma perfeita educação, proporcionar a alegria de viver e fazer aparecerem e se desenvolverem sentimentos sociais capazes de levar ao civismo; o civismo gerador de ação levará a comuna ao mais alto grau de consciência e dignidade (LE CORBUSIER, 2013, p. 65).

Tais ferramentas, como por exemplo, um programa de regularização fundiárias de áreas de interesse social, devem objetivar a integração de áreas urbanas ocupadas por processos informais, como os loteamentos irregulares e clandestinos, não apenas o reconhecimento da posse sobre a propriedade. Salaria Nascimento (2013) que reconhecer a existência dessa parcela, porém, não significa afirmar que o conceito de regularização fundiária de interesse social se restrinja ao aspecto estritamente dominial.

“Ainda que de modo pouco profundo, o Estatuto da Cidade vai além desse conteúdo jurídico meramente relacionado à titulação ou à regularização da posse e prevê uma íntima relação entre regularização fundiária e urbanização” (NASCIMENTO, 2013, p. 35).

³ LE CORBUSIER. Planejamento urbano. São Paulo: Perspectiva. 2013.

⁴ ALFONSIN, Betânia de Moraes. et. al. Regularização da terra e da moradia: o que é e como complementar. São Paulo: Instituto Pólis. 2002.

Pelo artigo 2º inciso XIV, do Estatuto da Cidade, a regularização fundiária é estabelecida como uma das diretrizes da política urbana, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (SUALE JÚNIOR e ROLNIK, 2001).

No município de São Mateus, a criação de uma Lei determinante de áreas de interesse social, as denominadas ZEIS, no ano de 2010, a Lei nº 924/2010, tinha como objetivo a regularização jurídica de áreas já ocupadas. Nessa Lei o bairro Nova Conquista foi enquadrada dentro da ZEIS.

Entretanto, somente no ano de 2016 ocorreu a distribuição de títulos de posse aos moradores da área, conferindo a estes a segurança da posse e registro de suas moradias.

Perfil Socioeconômico dos moradores do bairro Nova Conquista

Com base em relato dos 30 moradores entrevistados, foi possível identificar a gênese histórica do bairro. Acontece que no bairro Porto sempre tinha enchente, e um grupo de famílias que morava na região conhecida como campinho, área considerada pública, sofria nesse período. Aproximadamente em 1983 (ano em que o morador mais velho da amostragem alegou residir no bairro), essas pessoas se alojaram em uma rua pouco habitada no final do bairro COHAB. Existiu o espaço para as novas construções na área onde hoje se localiza o bairro, no entanto, nem todos os moradores alegam ter recebido o auxílio para fazer o deslocamento adequado, ou ajuda na construção do novo imóvel por parte da gestão municipal da época. No relato, é possível identificar que o período de permanência dos moradores no bairro COHAB foi de três anos e oito meses. Nesse período eles construíram suas casas, no entanto a prefeitura não ofereceu apoio para a construção das novas residências a essa população de baixa renda, tampouco ofereceu infraestrutura e equipamentos urbanos, adequados para a instalação de um loteamento no local.

Insta salientar que aquela região foi vista por muitos anos como sendo uma invasão, dos populares que foram retirados de um domínio público aonde está situado atualmente o campinho, no Sítio Histórico Porto de São Mateus-ES, ou seja, após um período nas casas que estavam destinadas a COHAB, eles ingressaram indevidamente neste terreno aonde esta situado o loteamento, e com o passar dos anos ocorreu a consolidação do mesmo.

Esse relato demonstra que a urbanização do município seguiu a dinâmica econômica, onde o cenário urbano transforma-se contrapondo a dinâmica da economia positiva, os pobres, ficam à margem nos planos de urbanização municipal (AKAISHI, 2011).

O loteamento que deu origem ao bairro foi regulamentado em 2016, com os estudos específicos sobre a temática, ficou evidente a importância da Lei nº 11.977/09, marco na regularização fundiária de interesse social, para a institucionalização da regularização fundiária nesse bairro, que se deu principalmente através da entrega dos documentos de propriedade.

Para Alfonsin et. al. (2002, p. 19):

“Se os investimentos em urbanização nos assentamentos tem alto interesse político, os processos de titularização podem ter um efeito ainda mais intenso, já que se trata de uma formalização da segurança de permanência em contexto extremamente vulnerável”.

O programa de regularização do bairro Nova Conquista tem, nesse contexto, uma natureza essencialmente sócio-política, jurídica e urbanística, destinada a reverter o padrão informal da área ocupada.

Após levantamento de dados, na pesquisa realizada, ficou claro que 55% dos moradores do bairro ali se fixaram antes da década de 1990. E não houve registros de moradores novos desde 2011. Percebe-se que há uma grande incidência de moradores com idade entre 51 e 65 anos, e que 65% dos moradores do bairro se denominam negros ou pardos.

Em se tratando da parte “documental” em si, ficou demonstrado que 70% dos imóveis foram declarados já regularizados junto ao Cartório de Registro de Imóveis da cidade, e que todos os imóveis já são sujeitos passivos de Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana.

Na parte da pesquisa relacionada as legislações restou demonstrado que nenhum dos moradores entrevistados possui conhecimento acerca do Plano Diretor do município, nem possui nenhum conhecimento acerca de ações de gestão urbana em relação a melhorias na infraestrutura do bairro.

Ao serem questionados acerca de algum plano de organização urbana que regule os lotes do bairro de acordo com o que determina a legislação vigente, 95% dos entrevistados afirmaram que não conheciam. Todavia, ao serem questionados se foram notificados pelo município para adequar muros e calçadas de sua residência as leis de urbanização vigentes, constatou-se que 80% já foi sim notificada pelo município para que se adequem as calçadas.

Ao questionar acerca da infraestrutura do bairro, 90% dos moradores afirmaram que as calçadas e ruas dificultam a locomoção. E, mais de 50% dos moradores afirmaram que quando se mudaram para o bairro, o bairro não tinha estrutura alguma.

Por fim, quando questionados sobre quais são os equipamentos urbanos ou serviços públicos prestados no bairro, chegou-se a seguinte constatação que já se encontra existente no bairro: Abastecimento de água potável; Áreas destinadas a edifícios públicos; Escoamento das águas pluviais; Esgotamento sanitário; Energia elétrica pública e domiciliar; Iluminação pública; Vias de circulação; Áreas destinadas a outros equipamentos urbanos. Ademais ainda faltam: Espaços livres de uso comum; Praças.

ESTUDO DE CASO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO BAIRRO NOVA CONQUISTA

O bairro Nova Conquista foi criado antes da vigência do Estatuto da Cidade que é de 2001, e com os dados da pesquisa, fica evidente que a formação do bairro se deu no início na década de 90. Mesmo que a regulamentação do loteamento na prefeitura e titularização da posse aos moradores, só tenha se concretizado no ano de 2016.

Os resultados possibilitaram a compreender e avaliar os impactos inerentes a ocupação do território e implantação do bairro Nova Conquista. Além disso, foram obtidos dados referentes ao objeto de estudo, o loteamento do município, apresentados a seguir:

O Art. 1º da Lei Complementar nº 07/2004, que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do município de São Mateus, afirma que o objetivo da política de desenvolvimento e expansão que o município adota é melhorar a qualidade de vida de seus habitantes, cumprindo o que determinam as Constituições Federal e Estadual, o Estatuto das Cidades e a Lei Orgânica do Município, mediante o desenvolvimento das funções sociais das propriedades urbanas. Desse modo, o município assume o dever e detém o poder de adequar o espaço urbano e a cidade, com equidade e justiça social.

Parágrafo único. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenamento da cidade, de forma a satisfazer as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, assegurando o direito de seus habitantes:

- I - à habitação;
- II - ao trabalho;
- III - ao transporte coletivo;
- IV - à infraestrutura básica;
- V - à saúde;
- VI - à educação;
- VII - ao lazer;
- VIII - à cultura;
- IX - à segurança;
- X - à informação (SÃO MATEUS, 2004, p. 02).

No que se relaciona ao caso do bairro Nova Conquista, com base nos dados da pesquisa, o inciso IV – à infraestrutura básica, não foi cumprido pela gestão pública do município quando iniciou o povoamento da área. No gráfico Gráfico 13 aponta que 55% dos moradores afirmaram que não havia vias de circulação, iluminação pública, água potável, rede de esgoto, espaços comuns públicos e de lazer, não havia infraestrutura básica para que eles passassem a residir no local, como exigia a prefeitura, como meio de sanar outro problema de moradia social no município causado com as enchentes. E a construção dos imóveis foram realizados por meio da autoconstrução.

Sabemos que é complexo alojar bem toda a população, sendo este um problema para a gestão do município, deste modo, o planejamento adequado e, seguindo as normatizações, deve possuir um rigoroso procedimento técnico, o levantamento adequado dos dados e diretrizes do município, o projeto de execução; sendo que o planejamento é fundamental para organização de qualquer espaço urbano.

E, como o bairro só foi regulamentado em 2016, o art. 2º que trata da política de desenvolvimento e expansão urbana, que afirma que será implementada com a observância das seguintes diretrizes; no inciso I, que dispõe sobre a regularização fundiária e a urbanização específica de áreas ocupadas por população de baixa renda, neste bairro demorou mais de 12 anos para ser implementada, observando que a lei analisada (Lei nº.007/2004).

Os dados da pesquisa demonstram que a expressiva desigualdade social existente no bairro, encontra suas causas na forma como se organizou, inicialmente. Pois nessa área percebe-se não houve há incidência de marcos regulatórios, tampouco foram atendidos pelo sistema de gestão e organização da cidade e até pouco tempo, não existiam no cadastro da prefeitura.

A área se caracteriza por um grupo de moradores que se autodeclaram em sua maioria pardos e negros – mostra que a pobreza também tem cor em São Mateus; alfabetizados, porém com baixo nível educacional, mais de 50% não possuem segundo grau. De todo modo, a “mera regularização formal dos assentamentos precários não é suficiente, pois isso não soluciona os problemas de inserção social dos membros dessa comunidade. Entretanto, Leite (2017) defende que, relativo á concessão de título de domínio pela legitimação fundiária, pode ser um guia para melhor definir as características de interesse social dessa área e população.

Esses dados confirmam a afirmativa de Panjota (2006, p. 75): “as regras territoriais ideais e uniformes para toda a cidade, embora objetivando garantir padrões de moradia para

toda a população acabam por excluir do planejamento urbanístico municipal as parcelas de menor renda”.

A seção IV Zonas Especiais de Interesse Social da Lei nº. 007/2004; em seu art. 27 determina que serão criadas Zonas Especiais de Interesse Social, para a regularização dos terrenos públicos e privados ocupados por habitações subnormais, por populações de baixa renda. Mas 95% dos moradores do bairro Nova Conquista, como demonstrado no Gráfico 10 desconhecem algum plano de organização urbana que regulamente os lotes do bairro de acordo com o que determina a legislação vigente. No parágrafo único deste artigo (art. 17) ainda está disposto que “O Executivo Municipal deverá demarcar as áreas a serem integrantes das Zonas Especiais de Interesse Social e elaborar os programas de intervenção, nos termos estabelecidos na legislação federal” (SÃO MATEUS, 2004).

No entanto, segundo Rolnik (2012) uma das características distintas da estratégia e modo de ação do Estado, na cidade, é a emergência do plano, intervenção previamente projetada e calculada, cujo desdobramento na história da cidade vai acabar resultando na prática em um planejamento urbano tal conhecemos hoje, inconsistente.

E quando ocorre a urbanização de um território sem o planejamento adequado acontecem problemas complexos para gestão municipal solucionar posteriormente. Como os problemas apresentados na Planta do Bairro Nova Conquista, que demonstram a falta de vias de circulação adequadas abertas no bairro para melhor circulação das pessoas e dos meios de transporte. Mas, devido as construções irregulares de antes da década de 90, no período da ocupação inicial do bairro, nos dias atuais é difícil um gerenciamento dessas áreas para se adequar, devido, principalmente a ocupação social dos lotes, que segundo lei municipal devem seguir padrões pré-estabelecidos.

Os dados demonstram que a falta de planejamento adequado das vias de acesso do bairro, prejudicam o direito de ir e vir dos cidadãos e atrapalha a locomoção dos meios de transporte.

O setor de esgotamento sanitário no bairro pode ser caracterizado de forma geral pela baixa cobertura de atendimento e baixa qualidade dos serviços prestados. Ainda há falta de planejamento e a locação dos recursos financeiros tornando os sistemas públicos atualmente em operação pouco confiáveis em termos técnicos e operacionais para o atendimento á população.

O Estatuto das Cidades defende a gestão democrática através da participação popular de associações representativas nos debates e planejamentos da gestão pública urbana. Tal

iniciativa se realiza através das audiências públicas, conferências sobre assuntos de interesses públicos, iniciativa popular de projeto de lei, dentre outros.

O artigo 86 da Lei Orgânica do município de São Mateus/ES, diz que: “Para o planejamento é garantido a participação popular nas diversas esferas de discussão e tramitação”. Planejar com a participação popular é traçar um plano daquilo que o povo definiu como prioridade. No Art. 3º da Lei nº.007/2004, determina que o Poder Público promoverá a ampla participação popular e de associações representativas da sociedade no processo de formulação e implementação da política de desenvolvimento e expansão urbana, por intermédio de consultas e debates com os vários setores da comunidade. Contudo os dados da pesquisa revelam que, os moradores entrevistados nunca participaram do planejamento de ações públicas de melhoria e infraestrutura para o bairro, ou mesmo em debates e audiências públicas para a criação do Plano Diretor Municipal. O que leva a reflexão crítica sobre os meios que estão sendo utilizados pelo poder público municipal para convidar à população à participação e debate.

No bairro Nova Conquista, ainda há a necessidade de adequação da infraestrutura e construção de equipamentos urbanos necessários para atender às necessidades da população. Observa-se que nos bairros onde a população possui um baixo poder econômico, existe a necessidade de maior intervenção da máquina pública. Tal qual aponta Alfonsin et. al. (2002) as políticas públicas de regularização fundiária não podem ser formuladas de maneira isolada e necessitam ser combinadas com outras políticas públicas preventivas, para quebrar o ciclo de exclusão que tem gerado a informalidade.

A urbanização, sabemos, inevitavelmente causará impactos sobre a cidade, no entanto, esse processo não pode prejudicar a qualidade de vida da população.

CONCLUSÕES

No Brasil, é correto afirmar que o processo de urbanização tem contribuído para a proliferação de processos informais de ocupação do solo, e estes produzem um impacto negativo sobre as cidades e sobre a população urbana como um todo.

O estudo ora apresentado vem contribuir para melhor compreender sobre o processo de regularização fundiária realizado no município de São Mateus, através da análise o estudo de caso do bairro Nova Conquista.

A legislação brasileira no que corresponde a ocupação do solo tem sido constantemente alterada. No Estatuto da Cidade, pela primeira vez na história do país foi instituída uma regulação federal para a política de urbanização. Atualmente, a Lei federal nº 13.465/17 é que institui no território nacional, as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana. Desse modo, atualmente, esta é a principal medida jurídica, urbanística, ambiental e social destinadas às incorporações de áreas de ocupação irregular e à titulação de seus ocupantes.

O bairro Nova Conquista foi construído em um processo de segregação social que se deu início com os problemas de infraestrutura do município em atender a população no quesito segurança habitacional, pois ocasionalmente haviam enchentes que prejudicava os moradores na região onde antes habitavam. O processo de ocupação do bairro possibilitou aos moradores o sonho do espaço urbano destinado à moradia. Entretanto, essa realização só veio a se concretizar no ano de 2016, quando ocorreu a distribuição de títulos de posse aos moradores da área, conferindo a estes a segurança da posse e registro de suas moradias, contribuindo por melhorar a condição de vida dessa parte da população. Importante é ressaltar que o processo de regularização fundiária implementado pelo município, através da titularização e posse das moradias, no bairro Nova Conquista, acabou por encerrar, para estes moradores, a luta pelo espaço urbano, dando-lhes segurança jurídica. Desse modo a gestão do município efetivou o plano de regularização fundiária de interesse social instituído no PDM.

Mas a pesquisa também desvelou que mesmo estando contemplado nas ZEIS, instituídas pelo município em 2010, há ausência de um planejamento urbano adequado na regularização fundiária do bairro Nova Conquista no ano de 2016, no que corresponde a complementação pelo poder público de infraestrutura e equipamentos urbanos coletivos adequados para atender à população. Todavia a Regularização Fundiária, mesmo com todas as deficiências apontadas, como a vagarosidade do procedimento ou a ausência de outras políticas públicas, trouxe enormes benefícios aos moradores do bairro Nova Conquista, que passaram a ser legítimos possuidores dos imóveis, não podendo mais serem considerados invasores destes imóveis que há tanto tempo deram uma digna função social.

Percebe-se, portanto, que para produzirem um impacto real sobre a pobreza e exclusão social, os programas de regularização fundiária de interesse social devem estar em sintonia com outras estratégias de gestão pública.

REFERÊNCIAS

ABELHA, André. **Lei nº 13.465/17 (Parte VI):** desmistificando o Reurb. 2017. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI264717,61044-Lei+1346517+Parte+VI+desmistificando+a+Reurb>>. Acesso em 21 de out. 2017.

AKAISHI, Ana Gabriel. **Desafios no planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros.** Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo. 2011. Disponível em: <http://www.iau.usp.br/revista_risco/Risco14-pdf/02_art04_risco14.pdf>. Acesso em: 20 de agosto 2017.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. et. al. **Regularização da terra e da moradia:** o que é e como complementar. São Paulo: Instituto Pólis. 2002. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/949/949.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2017.

BRASIL. **Código Civil**, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. 1ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 25 out. de 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: DF, Senado, 1988.

_____. **Lei nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm> Acesso em: 10 junho. 2017.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.-htm>. Acesso em: 10 junho 2017.

_____. **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; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 10 junho 2017.

CÂMARA, Helder. **História do direito** [Recurso eletrônico on-line]. organização CONPEDI/UFMG/FUMEC/Dom. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/gv4u3hv2/Tltbuh539SSiTObe.pdf>>. Acesso em: 18 de junho de 2017.

CAMILO, Marla. **Regularização Fundiária.** 2016. Disponível em: <http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=26794:artigo-regularizacao-fundiaria-marla-camilo&catid=32&Itemid=181>. Acesso em: 18 de setembro de 2017.

DENCKER, A. Métodos e técnicas de pesquisa em turismo. 2 ed. São Paulo: Futura, 1998.

GAGLIANO, Pablo Stolze. PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de direito civil**. Volume único. São Paulo: Saraiva. 2017.

GARCIA, Ricardo Alexandre Rodrigues. FERNANDES, Douglas Rodrigo Damasceno. Parcelamento do solo urbano. 2014. Disponível em:

<<http://www.aems.edu.br/publicacao/edicaoanterior/2014/sumario/2014/Artigo%206%20-%20PARCELAMENTO%20DO%20SOLO%20URBANO.pdf>>. Acesso em: 18 de junho de 2017.

GASPARINI, Diógenes. **Município e o Parcelamento do Solo**. 2ª Ed.. São Paulo: Saraiva, 1988.

HONDA, Sibila Corral de Arêa Leão. et. al. **Planejamento ambiental e ocupação do solo urbano em Presidente Prudente (SP)**. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management). p. 62-73. jan./abr., 2015.

Disponível em: <www.scielo.br/pdf/urbe/v7n1/2175-3369-urbe-7-1-0062.pdf>. Acesso em: 18 de junho de 2017.

LE CORBUSIER. **Planejamento urbano**. São Paulo: Perspectiva. 2013.

LEITE, Luis Felipe tegon C. (Coord.). **regularização fundiária urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016**. Ministério público do Estado de São Paulo: São Paulo. 2017. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/2017%20-%20Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundi%C3%A1ria.pdf>>. Acesso: 16 out.2017.

MASCARENHAS, Paulo. **Manual de Direito Constitucional**. Salvador. 2010. Disponível em: <www.paulomascarenhas.com.br/manual_de_direito_constitucional.pdf>. Acesso: 16 jun. 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. CARNEIRO, Rafael Araripe (coords.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo: Saraiva. 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 6ª Edição. Petrópolis: Editora Vozes, 1996.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização fundiária urbana de interesse social brasileiro**. Dissertação apresentada ao departamento de direito do Estado como exigência para obtenção do título de mestre. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2013.

PAGANI, Eliane Barbosa dos Santos. et. al. **Política de regularização fundiária urbana de interesse social em Londrina, Paraná**. Revista Katál., Florianópolis, v. 19, n. 2, p. 184-193, jul./set. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v19n2/1982-0259-rk-19-02-00184.pdf>>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

PANJOTA, Lílian. **Parâmetros urbanísticos para a habitação de interesse social: uma análise crítica para as Rocas em Natal/RN**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. 2006. Disponível em: <ftp://ftp.ufrn.br/pub/biblioteca/ext/bdtd/LilianP_pag1_ate_pag124.pdf>. Acesso: 16 junho 2017.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria geral da constituição e direitos fundamentais**. ed. 11. São Paulo: Saraiva.b 2011.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. ed. 4. São Paulo: Brasiliense. 2012.

_____. **Regulamentação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção**. 2000. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 10 de agosto de 2017.

SÃO MATEUS. **Lei Complementar nº 07/2004**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município. Disponível em: <<http://www.saomateus.es.gov.br/site/leis/007.pdf>>. Acesso em: 10 de agosto de 2017.

_____. **Lei Municipal nº 924/2010**. Institui Zonas Especiais de Interesse Social-ZEIS. Disponível em: <http://www.saomateus.es.gov.br/site/leis/Leis%20Municipais_2010_924_fa76083d-abda-4560-b8cf-3e9450087eae.pdf>. Acesso em: 10 de agosto de 2017.

_____. **Lei Complementar nº 085/2014**. Dispõe sobre a organização do espaço territorial do município de São Mateus, conforme determina o disposto no Art. 182 da CRFB de 1988 e o Art. 39, 40, 41, 42 do Estatuto da Cidade– Lei Federal nº. 10.257 de 2001. Disponível em: <<http://www.saomateus.es.gov.br/download/pdm/PDM%20-%20LEI%20COMPLEM%20085-14.pdf>>. Acesso em: 10 de agosto de 2017.

_____. **Lei Orgânica Municipal**. Disponível em: <<http://www.saomateus.es.gov.br/site/leis/0011990.pdf>>. Acesso em: 10 de agosto de 2017.

SAULE JÚNIOR, Nelson. ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. (Cadernos Pólis, 4). São Paulo: Pólis. 2001.

SCHERER, Marcos D'Ávila. **Regularização fundiária: propriedade, moradia e desenvolvimento sustentável**. Dissertação submetida ao curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Itajaí – SC. 2015. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Marcos%20Davila%20Scherer.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2017.

SOUZA, Fernando Antonio Santos de. **Planejamento e gestão urbana no contexto das transformações e crises econômicas recentes: por uma nova agenda**. Disponível em: <<http://www.ppgau.ufba.br/urbicentros/2012/ST239.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2017.

SUMARIKA, Marino Nazareno Lopes. PHILIPS, Jürgen wilhelm. **O auto de demarcação urbanística para a regularização fundiária urbana**. Revista de Direito Imobiliário. 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/122599>> Acesso em: 17 out. 2017.

Trabalho enviado em 14 de dezembro de 2017.

Aceito em 23 de fevereiro de 2018.