

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - UFS**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

CLERILEI APARECIDA BIER

EID BADR

JULIA MAURMANN XIMENES

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direitos sociais e políticas públicas[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;
Coordenadores: Clerilei Aparecida Bier, Eid Badr, Julia Maurmann Ximenes – Florianópolis:
CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-053-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito sociais. 3. Políticas públicas. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Apresentação

O nosso trabalho consistiu em acolher por meio dos critérios de avaliação científica quinze estudos apresentados, do total de trinta e cinco, no Grupo de Trabalho de Direitos Sociais e Políticas Públicas do XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, realizado na cidade de Aracaju SE. Admitidos à apresentação após escolha por avaliadores dentre diversos outros artigos submetidos, os estudos também passaram pelo crivo do mencionado Grupo de Trabalho, em intensos debates entre os autores, outros participantes do evento e os coordenadores deste livro. As questões fundamentais relativas aos direitos sociais e as correspondentes políticas públicas, como a normatização, judicialização e os deveres do Estado, nas suas diversas esferas de poder, aparecem fortemente vinculados naquelas reflexões, e, por conseguinte, nos estudos aqui organizados.

Com efeito, registramos o nosso agradecimento à Diretoria do CONPEDI e à Universidade Federal da Sergipe que possibilitaram as condições ideais para reflexão sobre os relevantes temas mencionados, que ora resultam na presente publicação com as mais relevantes conclusões sobre os debates e pesquisas realizadas.

A relevância dos eventos nacionais e suas correspondentes publicações, sem falar na sua experiência de internacionalização, confirmam o fato de que o CONPEDI se constitui no fórum mais importante da pós-graduação stricto sensu em Direito no Brasil.

A presente obra agrupa os artigos científicos apresentados em três eixos temáticos.

O primeiro eixo temático aglutina pesquisas que dialogam com questões mais conceituais sobre os direitos sociais, sua fundamentalidade, efetivação e seus desdobramentos em políticas públicas específicas. Assim, questões sobre a efetivação do direito ao trabalho digno, a responsabilidade dos gestores públicos, ações formativas e a situação de imigrantes no Brasil.

O segundo eixo temático aborda dois direitos sociais específicos: o direito à saúde e o direito à moradia. No primeiro predominam pesquisas sobre o papel do Poder Judiciário na sua efetivação, uma discussão que aborda ainda questões orçamentárias e de planejamento, e a

ponderação de princípios . No tocante à moradia, pesquisas sobre o lazer, função social da propriedade, e as possibilidades de efetivação do direito à moradia para populações de baixa renda, permeando ainda discussões sobre a municipalidade e políticas públicas habitacionais.

No último eixo temático, o direito à educação e à assistência social, bem como temas correlatos ao debate sobre a inclusão social. Assim, análises sobre os custos da efetivação do direito à educação, sobre políticas públicas específicas como PROUNI, educação ambiental e Programa Banda Larga. Importante salientar que o debate permeou o papel da qualidade da educação para a emancipação dos sujeitos de direitos e assim o exercício da plena cidadania. Neste sentido pesquisas sobre o papel das ações afirmativas e dos impactos do Estatuto da Igualdade Racial. E para finalizar, o debate sobre educação afirma a responsabilidade do Estado com a inclusão social, e neste sentido pesquisadores apresentaram reflexões sobre as políticas de assistência social.

Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC/CONPEDI

Prof. Dr. Eid Badr - UEA/ OAB/ CONPEDI

Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP/CONPEDI

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL: A DURA REALIDADE DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

REGULARIZACIÓN DE TIERRAS DE INTERÉS SOCIAL: LA DIFÍCIL REALIDAD DE LOS MUNICIPIOS BRASILEÑOS

Marcelo Lessa da Silva

Resumo

O presente artigo analisa o instituto da regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas, trazida pela Lei 11.977/09 à luz da responsabilidade constitucional dos municípios na execução da política de desenvolvimento urbano, regulamentada pelo Estatuto da Cidade, analisando o grau de responsabilidade do município no dever de promover a regularização, garantindo o direito humano fundamental e social à moradia digna e adequada. Ainda, o papel dos outros entes públicos, sob a lógica da cooperação federativa através da promoção de programas que visem fornecer apoio, técnico-financeiro, aos municípios. Conseqüentemente, analisou-se, a efetividade do programa Papel Passado do governo federal. Utilizou do método de pesquisa teórico-dogmática, exploratório e explicativo, adotando-se uma pesquisa jurídica e social de natureza aplicada, qualitativa e quantitativa, de análise, documental e bibliográfica. Constatou-se, que apesar da Lei 11.977/09 elencar outros legitimados a promover a regularização fundiária de interesse social, é o Município que detém os instrumentos necessários para, efetivamente, providenciar as regularizações, cumprindo, destarte, a determinação constitucional previstas nos artigos 182 e 183, e no Estatuto da Cidade, utilizando-se, para tanto, do Plano Diretor e Leis Orçamentárias (PPA, LDO, LOA) para o planejamento. O problema maior dos municípios está no orçamento insuficiente para tamanha responsabilidade, devendo receber apoio técnico-financeiro dos demais entes. Entretanto, analisando-se o programa papel passado, constatou-se sua total ineficácia.

Palavras-chave: Palavras-chave: regularização fundiária, Assentamentos irregulares, Espaço urbano, Parcerias, Municípios, Papel passado.

Abstract/Resumen/Résumé

En este artículo se analiza el instituto de regularización de tierras de interés social en las zonas urbanas, interpuesto por la Ley 11.977/09 a la luz de la responsabilidad constitucional de los municipios en la ejecución de la política de desarrollo urbano, regulado por el Estatuto de la Ciudad, analizando el grado de responsabilidad del municipio en el deber de promover la regularización, garantizando el derecho humano y social fundamental a una vivienda digna y adecuada. Además, el papel de otras entidades públicas, bajo la lógica de la cooperación federativa a través de la promoción de programas para proporcionar apoyo, técnico-financiero, a los municipios. Consecuentemente, se analizó la eficacia del "Papel Pasado" del

gobierno federal. Se utiliza el método de la investigación teórica-dogmática, exploratorio y explicativo, la adopción de una investigación jurídica y social de naturaleza aplicada, cualitativa y cuantitativa, de análisis, documental y bibliográfica. Se encontró que a pesar de la Ley 11.977/09 enumerar otros legitimados para promover la regularización de las tierras de interés social, es el municipio que cuenta con las herramientas necesarias para, eficazmente, arreglar las regularizaciones, cumpliendo así el precepto constitucional establecido en los artículos 182 y 183, y en el Estatuto de la Ciudad, utilizando, por tanto, el Plan Director y Leyes de Presupuestos (PPA, LDO, LOA) para la planificación. El mayor problema de los municipios es el presupuesto insuficiente para tal responsabilidad y debe recibir apoyo técnico-financiero de otras entidades. Todavía, en análisis del programa de "Papel Pasado", se encontró ineficacia total.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Palabras clave: regularización de tierras, Asentamientos irregulares, Espacio urbano, Asociaciones, Municipios, Papel pasado.

INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro foi objeto de um processo histórico de ocupação desordenada dos centros urbanos, motivados por vários fatores que acarretaram a proliferação de vilas, cortiços, favelas e loteamentos constituídos de forma irregular, por famílias de trabalhadores de baixa renda, utilizando-se de terras públicas ou privadas, muitas delas em área de risco e/ou de proteção ambiental.

A maior parte destas áreas já estão ocupadas há décadas demandando do Estado o dever constitucional de implementação de políticas públicas voltadas a regularizar esses territórios, transformando-os em áreas dignamente habitáveis, visando, destarte, à garantia da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado democrático de direito, e seus objetivos, como forma de superar o estado atual de segregação sócioespacial vivida por essas populações.

O Brasil possui mecanismos jurídicos eficazes que podem ser implementados pelo poder público para regularizar essas áreas, principalmente no que tange a regularização Fundiária (art. 46, Lei nº 11.977/09) de Interesse Social (art. 47, IX, Lei 11.977/09) que foi a vertente analisada pela nossa pesquisa. Mecanismos estes que independem da movimentação da máquina judiciária, como outrora acontecia de forma mais lenta, devido às demandas jurisdicionais diversas; podendo o Estado através de procedimentos administrativos reconhece a posse legítima (art. 47, IV, Lei 11.977/09) dessas áreas para fins de moradia em detrimento do direito à propriedade que não cumpria sua função social, seja pública ou privada.

Desta forma, tornam-se áreas legais, seus moradores terão a segurança jurídica de não serem removidos, terão acesso a serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, como saneamento básico, posto de saúde, escolas, praças, energia elétrica, água, entre outros benefícios que estão disponíveis apenas para as cidades legais.

Entretanto, apesar da existência de instrumentos normativos eficazes regulamentando procedimentos de regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares ocupados por populações de baixa renda, percebe-se que subsistem no Estado brasileiro as cidades ilegais às margens das cidades legais como fruto de um processo histórico excludente do acesso formal à habitação para as populações de baixa renda.

Portanto, é necessária respostas para a permanência injustificada desses moradores em condições de insegurança jurídica permanente e da violação aos seus direitos humanos fundamentais; reflexo da violação do direito à dignidade da pessoa humana, através da violação ao direito à moradia digna e adequada, que o Estado Democrático de Direito

Brasileiro adotou como um de seus fundamentos (art. 1º, CRFB) principiológicos. Tendo como objetivos fundamentais da República Federativa Brasileira, entre outros: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; e, a promoção do bem de todos, sem qualquer forma de preconceito ou discriminação (Art. 3º da CRFB). Objetivos estes que estes moradores pobres, marginalizados, segregados e discriminados querem ver concretizados no Estado Brasileiro.

Nesse sentido, o presente estudo teve por escopo analisar a atual situação, com enfoque no papel do Município na regularização fundiária de interesse social, com fulcro na Lei nº 11.977/2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida) e na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), de modo a identificar e analisar os institutos jurídicos disponíveis aos Municípios para a implementação de projetos de regularização dos assentamentos urbanos irregulares, bem como a possibilidade de parcerias com os outros entes federados, também responsáveis pelo problema. Analisando ainda, especificamente, o programa de apoio da União, aos Estados e Municípios, na efetivação da regularização fundiária, chamado “Papel Passado” e sua real efetividade na transferência de recursos para a regularização fundiária.

Para tanto, foi necessário lançar mão do pluralismo metodológico, utilizando-se do método de pesquisa teórico-dogmática, exploratório e explicativo, adotando-se uma pesquisa jurídica e social de natureza aplicada, qualitativa e quantitativa, com técnica de coleta e análise, documental e bibliográfica.

1. CONSIDERAÇÕES DA OCUPAÇÃO ESTRUTURAL DO ESPAÇO URBANO

Um dos grandes problemas vivenciados pelo Poder Público nas últimas décadas é a difícil tarefa de conciliar o espaço público ordenado, ou seja, aquele preconizado na legislação vigente, e o espaço público vivenciado, caracterizado pela ocupação irregular do solo urbano.

Destarte, somente é possível compreender o papel do Município na regularização fundiária de interesse social, notadamente acerca das responsabilidades dos gestores, os caminhos a serem percorridos para a efetivação das políticas públicas voltadas à regularização e ordenação do espaço público, bem como as possibilidades de implementação de parcerias para a viabilização de tais medidas; se compreendida a complexidade da ocupação estrutural do espaço urbano.

No Brasil, uma análise das principais características dos centros urbanos leva a perceber que a organização e planejamento das cidades, em sua grande maioria, individualizam-se pela necessidade da separação entre os espaços, ou seja, geralmente na área central se concentram os locais de trabalho, ao passo que no entorno desta área vão se concentrando as moradias.

Essas áreas, que se distribuem em torno da central, apresentam as mais diversas características, pois algumas são consideradas áreas nobres, onde os imóveis possuem valor considerável, outras são taxadas de perigosas, e caracterizadas pelos altos índices de criminalidade, sem prejuízo dos bairros denominados de "periferia". E assim o espaço urbano vai sendo rotulado. Logo, pode-se afirmar que as cidades brasileiras são caracterizadas pela estratificação dos espaços, o que configura um processo perverso e excludente, principalmente no que toca o acesso à moradia.

Em virtude das formas de ocupação e uso do solo, surgiram, no Brasil, cidades divergentes, que crescem e se desenvolvem dentro de uma grande cidade, o que, do ponto de vista urbanístico, pode ser conceituado como a “cidade legal”, que de um modo geral é constituída por agentes formalmente instituídos, tanto no mercado imobiliário, quanto no poder público, e traz consigo uma ordem urbanística; fruto de projetos de urbanização que atendem às exigências legais (COSTA, 2006, p. 147-148).

Todavia, as cidades brasileiras não estavam preparadas para esse rápido e intenso processo de urbanização e, por conseguinte, não tiveram capacidade de absorver adequadamente esse contingente populacional.¹

A esse cenário some-se o fato de que o desenvolvimento dos setores secundário (indústrias) e terciário (serviços) não conseguiu acompanhar as dimensões da magnitude populacional, desencadeando efeitos drásticos, como a miserabilização da população e a enorme pressão na competição por empregos e moradias.

Nesse espaço denominado “cidade legal”, as moradias obrigatoriamente devem atender aos regulamentos urbanos, tais como os códigos de postura, leis de zoneamento e de parcelamento do solo, dentre outros. Acontece que os planos diretores são idealizados e planejados para a cidade oficial, e os espaços resultam do mercado residencial privado legal, e da produção formal da cidade, com construções sociais e culturais geográficas e históricas.

¹ Segundo Cunha e Baeninger (2012) o forte processo migratório interno levou, apenas na década de 1970, cerca de 5 milhões de migrantes ao Rio de Janeiro e São Paulo (FIBGE, Censos Demográficos de 1970 a 1991 e Contagem da População de 1996).

Raquel Rolnik (2004, p. 25), ao analisar esta peculiar situação, aponta que os espaços são regulados por sistemas de controle fortemente centralizados e hierarquizados, que crescem e se desenvolvem protegidos e envolvidos por “muralhas invisíveis que regulam a cidade”, e despertam a atenção da sociedade e do poder público.

Sintetizando, pode-se afirmar que a “cidade legal” reflete os espaços urbanos idealizados e ordenados dentro dos parâmetros arquitetônicos, urbanísticos e jurídicos, pois a aquisição das propriedades observa os requisitos estabelecidos em lei, sendo propriedades devidamente registradas junto aos órgãos competentes.

Lado outro, há o denominado espaço urbano vivenciado, que se opõe ao ordenado, ou seja, a “cidade ilegal”, que é fruto da resistência e sobrevivência da parcela da população excluída; situação que se agrava pela ausência de interferência do Estado, e pelas condições econômicas dos moradores destas áreas.

O exemplo mais concreto da denominada “cidade ilegal” é a favela, realidade em quase todos os Municípios brasileiros, assim como as palafitas, os cortiços, os aglomerados urbanos, as construções ribeirinhas, dentre tantas outras ocupações urbanas; espaços estes habitados de forma irregular, já que afrontam todas as normas urbanísticas, arquitetônicas e jurídicas, ou como sustenta Rolnik (2004, p. 69), são verdadeiros “territórios inimigos”, que para o capital, devem ser eliminados. Para o capital imobiliário, porque desvaloriza a região; para a polícia, porque é difícil de penetrar, devido aos espaços irregulares e densos; para os médicos, porque sem saneamento proliferam os parasitas.

Logo, pode-se afirmar que os espaços irregulares ou clandestinos configuram grave problema social, e decorrem, em regra, da omissão do Estado, sem ignorar as características de ocupação do solo brasileiro, que desde o descobrimento concentrou grande parcela do solo em mãos de poucos, deixando muitos à margem da proteção, ou seja, sem condições financeiras para prover as necessidades básicas, dentre elas a moradia, que passou a ser um verdadeiro “artigo de luxo”, acessível somente a uma parcela da população urbana.

Nesse cenário, e diante da falta de recursos financeiros, muitos indivíduos buscaram alternativas para se inserir nas cidades, por meio da “apropriação de terrenos usualmente inadequados para os outros agentes da produção do espaço; encostas íngremes e áreas alagadiças” (CORRÊA, 2004, p. 30).

Desta feita, as ocupações irregulares foram ganhando espaço nas áreas desprezadas e desvalorizadas pelo mercado imobiliário formal e pelo poder público, o que

permitiu que grande parte da população urbana tivesse acesso à posse de um imóvel, pois aquisição e manutenção são mais baixas, e mesmo isenta, já que o poder público não investe e nem fiscaliza.

Tais características contribuíram para a expansão dessas áreas de forma avassaladora, gerando deficiências diversas, que não se limitam às condições físicas das habitações, ou mesmo à inexistência de infraestrutura básica, mas se estende para os espaços que as rodeiam, já que a inexistência de estrutura legal e/ou material gera problemas de toda ordem, a exemplo da saúde pública e da segurança, pois se desenvolvem com extrema precariedade; destituídas das mínimas condições de dignidade, como água tratada, esgoto, saneamento, coleta de lixo, escola, hospitais; o que, na prática, resulta em altos índices de mortalidade infantil, na disseminação de doenças endêmicas, em questões relacionadas à segurança pública, dentre tantos outros problemas.

Não há como negar, diante de tais constatações, que o Estado tem papel fundamental na constituição da “cidade legal”, bem como na transmutação de uma área de ocupação irregular para uma área que atenda aos requisitos mínimos de uma vida com dignidade, pois na medida em que os espaços ocupados irregularmente passem a ter acesso aos serviços públicos, e contem com a melhoria das condições físicas das habitações, tendem a se integrar a cidade legal, motivo pelo qual o legislador disponibilizou uma série de instrumentos para permitir a regularização de tais áreas.

Através da regularização fundiária, assegurando o direito à moradia a essa parcela da população marginalizada e excluída, os indivíduos tendem a se interessar em investir na expansão de suas residências e na melhoria de suas estruturas. Em contrapartida, a concretização do processo de urbanização dá nova roupagem a essas áreas, tornando-as mais agradáveis para se viver (CORRÊA, 2004, p. 31).

Não obstante sejam irregulares, tais localidades revelam um intenso mercado imobiliário, regido por diversas combinações dos interesses privados, onde os mais diversos negócios são realizados, tais como vendas e alugueis.

Nesse sentido, cabe destacar a figura do “direito de laje”, como construção de um mercado imobiliário local que está além da superfície. E, não só impulsiona consideravelmente as transações imobiliárias, como também contribui, efetivamente, para a crescente verticalização das moradias nessas comunidades (CORRÊA, 2013, p. 28).

Ademais, concentram poderosa fonte de mão de obra, que abastecem as necessidades do mercado das “cidades legais”, o que faz reconhecer que as cidades ilegais

estão inseridas no tecido urbano, ou seja, a cidade formal convive diuturnamente com a cidade informal.

Por isso, a regularização fundiária se torna imperiosa, não apenas para que o direito à moradia, no âmbito jurídico, seja reconhecido, mas também para que o poder público passe a atuar efetivamente nessas áreas, pois resolver o problema da ilegalidade/informalidade urbana representa estender a todos, condições mínimas de reprodução social, por meio de assentamentos formais e legais, ou seja, significa a possibilidade de adoção de padrões urbanísticos, ambientais e construtivos que garantam níveis mínimos de segurança material (COSTA, 2006, p. 152-153).

Por isso Salles (2007, p. 131-136), ao destacar os atributos sociais e econômicos da regularização fundiária, tece as seguintes considerações:

A regularização fundiária, que corresponde a uma das vias iniciais para a organização das cidades, é direcionada à transformação da “propriedade ou posse irregular” em propriedade regular. Isso requer a conquista de todos os atributos legais inerentes ao seu melhor uso, mais adequada fruição, em razão da urbanização, e a mais completa utilização social e financeira, em decorrência da titulação dominial. Regularizar a cidade, entre outras atribuições, é conferir propriedade a quem possa ostentar esse direito e urbanizar as áreas regularizadas, dotando-as dos equipamentos públicos indispensáveis e suficientes para o suporte à população (...). A disseminação de títulos dominiais pode permitir, ainda, a criação de um salutar suporte financeiro para a população agraciada com o benefício do domínio, como ocorre nos países mais desenvolvidos, que possuem linhas de crédito atrativas, escudadas em garantias hipotecárias, que muito podem contribuir para a melhoria da condição de vida da população, conferindo perspectiva de progresso e acesso a uma camada populacional até então excluída e despreparada para a evolução social.

Todavia, para que isso efetivamente ocorra, o Estado deve apresentar-se de forma atuante, lançando mão dos diversos instrumentos jurídicos disponibilizados pelo legislador para a regularização fundiária dessas áreas, permitindo um controle urbanístico que abranja desde a fiscalização do uso e ocupação do solo, até a transmutação dessa área em “cidade legal”.

É nesse cenário que urge a implementação de políticas públicas de regularização fundiária de interesse social efetivas, utilizando-se, sobretudo, os instrumentos jurídicos trazidos pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), e, mais recentemente, pelo Programa

Minha Casa, Minha Vida – PMVMV (Lei 11.977/09), visando corrigir esta violação ao direito humano, fundamental e social à moradia digna e adequada.

2. O ESTATUTO DA CIDADE

Ao contrário das constituições anteriores, a constituição de 1988 dedicou um capítulo destinado à disciplina da Política Urbana, composto por dois artigos 182 e 183, onde determinou que a competência pela execução da política de desenvolvimento urbano é do Município. Este capítulo constitucional foi regulamentado pela Lei nº 10.257/01, denominada "Estatuto da Cidade", responsável pelo estabelecimento das diretrizes gerais da política urbana a serem seguidas pelos municípios.

O diploma legal em comento se caracteriza por trazer em seu bojo uma gama de princípios expressos à concepção de cidade e seu planejamento, sem prejuízo das diretrizes relativas à gestão urbana.

Ainda, coube ao Estatuto da Cidade traçar os instrumentos da política urbana, tais como os planos nacionais, regionais e estaduais acerca da ordenação do território e do desenvolvimento econômico e social, além dos planos diretores, normas relativas ao tombamento de imóveis, usucapião individual e coletivo, referendo popular, IPTU progressivo no tempo, zoneamento ambiental, mecanismo especiais de desapropriação, estudo de impacto de vizinhança, dentre outros instrumentos. Logo, estabeleceu medidas a serem instituídas pelo Município para regular o espaço urbano.

Percebe-se, portanto, que o Estatuto da Cidade objetivou colocar em prática uma política urbana focada na democracia e na promoção da inclusão territorial, embora não seja o referido diploma legal isento de críticas, como salienta Veiga (2003, p. 55-56), para quem o Estatuto nasceu eivado de vícios, pois não apresentou sequer o conceito de “cidade”, contribuindo para o não desenvolvimento do país.

Apesar das críticas, predomina o entendimento de que o Estatuto da Cidade configura grande avanço no tratamento de determinados instrumentos jurídicos voltados à política urbana, e merece elogios pelo simples fato de ter surgido por mobilização social, contando com a participação de vários segmentos da sociedade, com expressiva participação da sociedade civil e movimentos sociais.

Como já apontado alhures, ao longo das últimas duas décadas, houve um considerável aumento da discussão em torno das questões relativas à regularização fundiária, tanto na seara acadêmica, quanto nos órgãos voltados à sua efetivação, sem

prejuízo, claro, dos diplomas legais editados no intuito de efetivar a política urbana por meio da regularização fundiária.

Fernandes (2007, p. 22), ao analisar o problema da regularização fundiária, aponta que no ano de 1999, a Organização das Nações Unidas (ONU) lançou o Programa Habitat, e deu início a uma campanha global pela Segurança da Posse, fomentando os discursos acerca da necessidade de se regularizar a posse nos centros urbanos.

Nesse sentido, Corrêa (2012) defende o direito de posse à luz de sua função social, “A função social da posse traz valores subjacentes ligados à própria existência humana, como a vida, a saúde, a moradia, a igualdade e a justiça”.

Salles (2007, p. 144-145), na mesma linha de entendimento, aponta que a atual Constituição também se aderiu às políticas de regularização fundiária, já que os princípios constitucionais constituem-se nos primeiros alicerces da regularização fundiária.

Percebe-se, portanto, que a atual Constituição rompeu com o dogma absoluto e indevassável do direito individual da propriedade, estabelecendo a sua função social (art. 5º, XXIII; Art. 182, § 2º; Art. 182, § 4º, CRFB).

Para tanto, reservou-se aos Municípios (Art. 30, VIII, CRFB) a competência para a promoção, no que couber, do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano, observando o interesse preponderante local da regularização fundiária, afinal, nenhum ente federativo melhor que o Município para reconhecer as necessidades locais.

Apesar do mandamento constitucional, só em 2001, depois de mais de 10 anos de tramitação no parlamento, foi publicado, como alhures apresentado, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que estabeleceu uma política urbana com o objetivo principal de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º, Lei 10.257/01); cuja competência é do município.

Ainda, coube ao Estatuto da Cidade a fixação de diretrizes gerais à regularização fundiária propriamente dita, bem como a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação; consideradas, em todos os casos, a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (art. 2º, XIV, Lei 10.257/01)

De igual forma, o Estatuto da Cidade, enquanto um importante diploma legal voltado ao planejamento e regularização do espaço urbano, estabeleceu as regras para a distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influencia, devendo ser executado de modo a evitar e corrigir

eventuais distorções no crescimento urbano, bem como os efeitos negativos sobre o meio ambiente (Art. 2º, IV, Lei 10.257/01).

Também ficou a cargo do Estatuto da Cidade a ordenação e o controle do uso do solo, evitando o parcelamento, edificação ou o uso excessivo ou inadequado do mesmo no que toca a infraestrutura (art. 2º, VI, C, Lei 10.257/01), garantindo o direito a uma cidade sustentável, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, sem prejuízo da infraestrutura urbana imprescindível à vida com qualidade, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para às presentes e futuras gerações (art. 2º, I, Lei 10.257/01), incorporando o princípio do meio ambiente sadio e equilibrado, como preconiza o art. 225 da Constituição de 1988.

Dos diplomas legais supracitados, dentre os quais se destaca a Constituição da República, não apenas pela relação hierárquica, mas também pelos princípios e diretrizes por ela inseridos no ordenamento jurídico pátrio, depreende-se que a regularização fundiária é caracterizada como uma diretriz geral a ser implementada pelas políticas público-urbanas, estando amparada no princípio da função social da propriedade, devendo toda e qualquer política voltada à regularização fundiária observá-lo, já que consagrado como mecanismo garantido do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e do bem estar da população, por meio da ordenação do espaço urbano, mediante a proteção da posse, o reconhecimento do direito de propriedade e a plena urbanização.

Percebe-se, portanto, que os aspectos normativos da regularização fundiária não buscam apenas a legalização dos lotes, mas pressupõe também a implementação de políticas econômico-sociais, destinadas à melhoria das condições de vida da população, necessárias para a promoção do emprego e da renda na comunidade, fomentando, assim, a livre iniciativa e o acesso às políticas econômicas mais efetivas, erradicando a pobreza e a marginalização, como preceitua a Constituição da República em seu art. 3º, permitindo, por conseguinte, a integração social dos assentamentos informais, como condição imprescindível ao desenvolvimento socioeconômico da população, sem prejuízo da sustentabilidade da nação.

Neste sentido é que se posiciona Inês Magalhães, em obra lançada pela Secretaria Nacional de Habitação e pelo Ministério das Cidades (2008, p. 07), que ressalta a necessidade de se implementar uma política habitacional urbana capaz de permitir a integração social, com garantia do acesso ao saneamento básico, regularização fundiária e moradia adequada, estando a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, seguidos da esparsa legislação brasileira acerca do tema, reformulando não apenas a concepção da

propriedade privada, mas principalmente inserindo em tal conceito aspectos sociais, pois só assim se permitirá a promoção efetiva do desenvolvimento econômico e o bem estar da população.

Acontece que, para muitos municípios, esta tarefa não é fácil devido à falta de recursos próprios, sendo que muitas delas se mantem, bem dizer, das transferências obrigatórias de recursos, constitucionais e legais, da União e Estados, como exemplo do Fundo de Participação dos Municípios, transferência para educação, saúde, dentre outras provenientes de participação nos tributos; isto ocorre devido à baixa arrecadação dos tributos municipais frente suas demandas e responsabilidades.

Diante dessas dificuldades é necessário planejamento e desenvolvimento de cooperações e parcerias do Município com União, o Estado, a iniciativa privada e demais setores da sociedade (art. 1º, III, do Estatuto da Cidade), visando viabilizar capacidade técnica e recursos suficientes à implementação de projetos de regularização fundiária em suas áreas urbanas, e, assim, tornar efetivas as determinações, constitucional e legal, para a superação dos inúmeros problemas vivenciados no espaço urbano pela ocupação irregular, cabendo ao gestor municipal se valer dos instrumentos jurídicos à sua disposição como ferramenta de transformação do espaço dito como "cidade ilegal" em "cidade legal" refletindo na melhoria da qualidade de vida desta população.

3. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

Diante de toda problemática, anteriormente apresentada, o legislador brasileiro disponibilizou, em consonância com a hermenêutica e determinação Constitucional, diversos institutos jurídicos espalhados em normas que paulatinamente vem regulando, cada vez mais especificamente, a regularização fundiária de interesse social visando regularizar os assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por populações de baixa renda; podemos citar, além da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) já analisada, as novas alterações legislativas como a Lei nº 11.481/07, que alterou o Decreto-lei nº 9.760/46, incluindo a demarcação de terrenos da União para fins de regularização fundiária de interesse social; a Lei nº 11.952/09, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, prevendo, por exemplo, institutos como a alienação, por doação ou venda, e a concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, por tempo determinado ou indeterminado; e por

último, a Lei nº 11.977/09, que dispõe, entre outros instrumentos, a regularização fundiária de interesse social e os mecanismos de sua efetivação, instituto principal deste estudo

Inicialmente é importante conhecer o conceito de regularização fundiária que é muito amplo, pois abrange uma dimensão jurídica, urbanística, ambiental e social, o que evidencia, de plano, a difícil tarefa do Gestor Municipal. Sobre o conceito de regularização fundiária (BRASIL, 2013a, p. 16):

A dimensão jurídica da regularização fundiária visa enfrentar o problema da irregularidade dominial, referente às situações em que o possuidor ocupa uma terra pública ou privada sem um título que lhe dê segurança jurídica sobre essa posse. As dimensões urbanística e ambiental objetivam superar o problema dos assentamentos implantados sem o devido licenciamento e em desacordo com a legislação urbana e de proteção ao meio ambiente. A dimensão social, por sua vez, é especialmente importante nas ocupações de baixa renda, de forma a ampliar o direito à cidade, o exercício da cidadania e assegurar sustentabilidade a todo o processo de regularização fundiária. Na regularização fundiária plena, a regularização jurídica, cujo produto é um título apto para o registro imobiliário, deve ser articulada à regularização urbanística e ambiental, com participação da população interessada e controle social. O processo de regularização deve buscar soluções para a provisão de infraestrutura, a produção habitacional, a implantação de serviços e equipamentos públicos, bem como propiciar a compatibilização do direito à moradia com a recuperação de áreas ambientalmente degradadas, conforme as características do assentamento irregular.

A regularização fundiária divide-se em duas espécies: Regularização Fundiária de Interesse Específico e Regularização Fundiária de Interesse Social. Entretanto, a lei define o conceito da regularização de interesse social, sendo a de interesse específico obtida por exclusão.

Portanto, será analisada apenas a regularização de interesse social, que tem tratamento diferenciado no ordenamento, por ser voltado, exclusivamente, para regularizar áreas ocupadas, predominantemente, por populações de baixa renda (art. 47, Lei nº 11.977/09), que podem ser assim sintetizados: a) que tenham sido preenchidos os requisitos para a usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia; b) de imóveis situados em ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social (art. 47, V, da Lei nº 11.977/09); c) e, por último, de áreas da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, declaradas de interesse social para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

O processo de regularização fundiária é inaugurado pelo Auto de demarcação urbanística, procedimento administrativo realizado pelo poder público, demarcando

imóvel de domínio do poder “público ou privado”, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses, objetivando a regularização fundiária de interesse social (art. 47, III, Lei nº 11.977/09).

Esse Procedimento administrativo de demarcação, contudo, não transferirá a propriedade para seus moradores, terá, sim, a finalidade de instrumentalizar o poder público com as informações necessárias para as demais providências no âmbito do Processo administrativo de regularização da área demarcada. Para tanto, deverá ainda, ser levada a registro, no Registro de Imóveis competente; e, uma vez, efetuado o registro do auto de demarcação; poder-se-á elaborar o projeto de parcelamento do solo (art. 51, Lei nº 11.977/09), e submetê-lo ao registro. Individualizando-se as matrículas, o poder público expedirá os devidos títulos que garantem a posse da população atingida para fins de moradia.

Entretanto, apresentam-se duas possibilidades de titulação: A Legitimação de Posse, destinada à regularização em áreas privadas; ou Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), em áreas públicas. Isto ocorre devido à vedação constitucional da usucapião de terras públicas,² apesar da lei 11.977/09 ao referir-se à demarcação urbanística elencar imóvel de domínio público ou privado. Desta forma, é necessária interpretação hermenêutica à luz da constituição e ainda da MP nº 2.220/01 que dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição.

Cabe ressaltar, que os títulos, independentemente da modalidade, deverão ser levados a registro no Registro de Imóveis, nas novas matrículas para, além de dar publicidade à posse legítima proporcionando vários benefícios, proteger os titulares de possíveis erros do poder público na titulação, à medida que passará pelo clivo do Oficial registrador no momento da qualificação registral em atendimento ao princípio da legalidade.

A Legitimação de posse poderá ser convertida em registro de propriedade, nos termos do artigo 183 da CRFB, onde o registrador deverá, diante do preenchimento dos requisitos legais (art. 60, § 1º, CRFB) converter o registro de legitimação de posse em registro de propriedade.

Portanto, constata-se a novidade trazida pela Lei nº 11.977/09, que atribuiu ao Registrador público o dever de reconhecimento da Usucapião, através de procedimento,

² CRFB, Art. 183, § 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

totalmente, administrativo no âmbito da Regularização Fundiária de Interesse Social. Por isso, conhecida como Usucapião Extrajudicial ou “Administrativa”. Frise-se, sem a necessidade de processo e sentença no âmbito do Poder Judiciário. Constata-se, destarte, a *desjudicialização* de uma das modalidades de *usucapião*, a *constitucional* ou *especial urbana*. Todavia, somente no âmbito da regularização fundiária de interesse social.

Acerca dessa nova modalidade de usucapião assim disserta Paiva (2009, p. 18):

O instituto contemplado no art. 60 significa a introdução da usucapião extrajudicial no país, o qual se processa perante o Oficial do Registro de Imóveis, independentemente de qualquer decisão ou homologação judicial. Caracteriza-se por dois aspectos peculiares: resulta de prévio processo e regularização fundiária de interesse social, e contempla somente a usucapião especial urbana (ou constitucional).

Cabe ressaltar, que no procedimento ora apresentado, não há que se falar em caráter expropriatório, na medida em que é realizada a notificação dos proprietários dos imóveis (art. 57, § 1º, CRFB), objeto de demarcação para em querendo, impugnar o procedimento. Frise-se que mesmo em havendo impugnação poderá haver acordo com o proprietário. Caso não haja acordo o processo em questão será encerrado; ou seguirá apenas para áreas não impugnadas; fazendo-se a devida alteração no auto de demarcação (art. 57, §§ 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, CRFB). Quanto à permanência da impugnação da área, por falta de acordo, a demanda poderá ser ajuizada.

Desta forma, o auto de demarcação é uma das etapas da regularização fundiária e deverá ser averbada na matrícula do imóvel objeto de regularização, a partir daí, o município poderá montar o projeto (art. 51, CRFB), de parcelamento da área e submetê-la ao registro, o que ocorrendo, estará o município autorizado a conceder os títulos a serem registrados nas novas matrículas (art. 58, caput e § 1º, CRFB), que deverão ser emitidas, preferencialmente, em nome da mulher (art. 58, §2º, CRFB), na legitimação de posse.

Portanto, depois do registro do auto de demarcação urbanística, a regularização fundiária de interesse social dependerá da elaboração de um projeto específico (art. 51, CRFB), cujos requisitos de elaboração serão definidos pelo município (art. 51, § 2º, CRFB), e, depois de elaborado, também aprovado pelo município (art. 53, CRFB); e ainda, lhe compete diretamente, ou por meio de concessionários ou permissionários, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, ainda que promovida por outros legitimados (art. 55, CRFB).

Ademais, o Município pode autorizar (art. 55, CRFB) a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano,³ quando se tratar de assentamentos consolidados antes da entrada em vigor da lei.

Ao Município foi assegurada, ainda, a possibilidade de permitir, por decisão motivada, a regularização fundiária de interesse social em Áreas de preservação permanentes (APPs), desde que tais áreas se encontrem ocupadas até 31 de dezembro de 2007, e inseridas em área urbana já consolidada, se fazendo necessário, neste caso, prévio estudo técnico comprovando que tal intervenção implicará em melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular (art. 54, § 1º da Lei 11.977/09), ou seja, é um modo de mitigar os danos ao meio ambiente, já existentes por força do assentamento irregular.

Nesse ponto, resta clara a preocupação do legislador em dotar o Município de poder, para efetivamente, melhorar a qualidade de vida da população, ampliando o que previa o Estatuto da Cidade, já que neste diploma as áreas de preservação permanentes não eram passíveis de regularização fundiária, não obstante, seja público e notório que, na ocupação irregular do solo urbano, várias áreas de preservação ambiental também foram (e porque não dizer ainda são) ocupadas de forma desordenada.

Diante do exposto, apesar de outros legitimados na promoção da regularização fundiária de interesse social (art. 50, PMCMV), conclui-se que esta iniciativa, de fato, é um poder-dever dos entes municipais, para que, efetivamente, se tornem uma realidade no Brasil, e os novos instrumentos jurídicos, atualmente disponibilizados, não fiquem apenas como letras mortas no papel e ignoradas pelos gestores municipais, enquanto as populações mais pobres ficam à margem da lei e do direito à moradia digna e adequada.

Ora, não é difícil imaginar as inúmeras dificuldades pelas quais os demais legitimados, não estatais, passariam no afã de vencer as inúmeras etapas para regularizar uma área urbana sem a efetiva participação e interesse político dos municípios.

De igual forma, acreditar que o Estado ou a União, diretamente, adotarão procedimentos de regularização, que atendam com efetividade toda sua extensão territorial, compreendendo todos os municípios, é uma utopia absoluta.

Apesar da lei 11.977/09 afirmar que a falta de regulamentação municipal sobre o procedimento de regularização fundiária não obsta a implementação da regularização

³ Lei nº 6.766/79 – Lei que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano

fundiária (art. 49, Parágrafo Único, da Lei nº 11.977/09), fica evidente que a inércia dos municípios quanto à normatização local do assunto comprometerá o processo de regularização fundiária.

Acontece que vários Municípios sequer detém dotação orçamentária para arcar com os custos para a manutenção de pessoal, e depende dos repasses do Estado e da União, não possuindo, por conseguinte, verbas para implementar políticas de regularização fundiária. E esse problema leva a um círculo vicioso, pois não investir na regularização das áreas ocupadas irregularmente conduz a má qualidade de vida da população que, por sua vez, tem uma saúde precária, educação deficitária, não tem acesso a água e esgoto tratados, e o problema torna-se vultoso.

Destarte, é necessário um federalismo cooperativo entre os entes públicos para a resolução do problema com desenvolvimento de programas e projetos dos governos, federal e estadual, visando apoio técnico e financeiro aos municípios nesta árdua missão constitucional.

Como visto, é do governo municipal a competência constitucional pelo desenvolvimento urbano com objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 da CRFB), com implantação e execução dos planos urbanísticos da cidade, fundados no plano diretor municipal. Sem contar sua competência própria no que tange ao planejamento, controle, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, da CRFB). Entretanto, a União, por exemplo, é competente, entre outras políticas urbanas (Art. 3º do Estatuto da Cidade), em legislar sobre normas de cooperação entre os entes federados quanto à política urbana, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Além disso, tem o dever de elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Diante disso, não se admite mais um papel inerte dos gestores públicos, principalmente dos municipais na implementação de políticas públicas urbanas necessárias ao desenvolvimento econômico e social das cidades e seus habitantes.

Para tanto, será necessário comportamento ativo do município promovendo estudo técnico, avaliação, planejamento, mapeamento e implementação dos instrumentos no Plano Diretor da cidade numa articulação com os órgãos internos municipais de diversas áreas, e a sociedade civil, visando amoldar o Plano Diretor com vistas à efetivação das ações de políticas públicas necessárias à implementação da regularização fundiária.

Ademais, moldar as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA)⁴ visando traçar as Diretrizes, Objetivos, Metas e Prioridades do Município com vistas à regularização fundiária, pois, sem planejamento e previsão orçamentária (art. 25, § 1º, Lei Complementar nº 101/00) não será possível a utilização de recursos para promover a regularização. Neste ponto, é importante destacar que esse novo planejamento orçamentário deverá estar alinhado aos programas de regularização fundiária dos governos, federal e estadual, e, aos possíveis programas e projetos da iniciativa privada passíveis de captação de recursos, prevendo a dotação orçamentária suficiente, em caso de contrapartida financeira obrigatória (Art. 25, § 1º, IV, “d”, Lei Complementar nº 101/00), que em regra, varia na faixa de dois a oito por cento do valor total do projeto apresentado pelo Município.

5. PROGRAMA “PAPEL PASSADO” DO GOVERNO FEDERAL

Diante da necessidade do federalismo cooperativo e do papel da União no processo de regularização fundiária no País; o governo federal, através do Ministério das Cidades, criou o programa “Papel Passado” que tem por objetivo apoiar projetos de regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas, visando melhorar as condições de habitabilidade, a redução dos riscos e, por conseguinte, integrar o espaço à denominada "cidade formal".

Destarte, foi realizada pesquisa e análise sobre o referido programa, buscando, sobretudo a análise de dados dos sistemas governamentais, principalmente, o SICONV – Sistema de Convênios do Governo Federal, utilizado para a efetivação e pactuação de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Cooperação com o governo federal,⁵ visando às transferências de recursos orçamentários, provenientes de emendas parlamentares, edital de concursos de projetos, e, destinação à proponente específico sem concurso de projetos, quando o projeto é apresentado e aceito diretamente nos Ministérios.

O Programa Papel Passado disponibiliza recursos financeiros aos Municípios, desde que observados os requisitos estabelecidos pelo Programa, uma vez que é firmado um convênio entre o Município solicitante e o Ministério das Cidades para o fomento da regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, com vistas a "promover sua

⁴ O PPA é Plano Plurianual, trata-se de lei que estabelece o planejamento estratégico de longo prazo do município, estabelecendo as diretrizes, objetivos e metas; a LDO é a Lei de Diretrizes Orçamentárias, compreende as metas e prioridades do município para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da LOA; e, a LOA é a Lei Orçamentária Anual, é a lei que rege a aplicação dos recursos para a execução dos projetos previstos nas diretrizes, objetivos e metas definidos no PPA e nas metas e prioridades definidos na LDO.

⁵ PORTARIA INTERMINISTERIAL CGU/MF/MP 507/2011 – Normatiza e conceitua os institutos dos convênios, contratos de repasse e termos de cooperação técnica entre os órgãos e entes públicos.

integração à cidade e de assegurar à população moradora segurança jurídica na posse" (BRASIL, 2013b, p. 4).

No tocante aos recursos, o Programa Papel Passado abrange "todas as parcelas de custos necessários à execução dos serviços prestados, definido de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor" (BRASIL, 2013b, p.5).

Ainda, segundo as regras do Programa em comento, podem compor o valor do investimento os seguintes itens: a) assessoria e consultoria técnica social, jurídica, urbanística e ambiental, bem como subsídio para a elaboração das atividades e produtos específicos, discriminados no Programa Papel Passado; b) levantamentos de dados, elaboração de pesquisas, laudos, estudos, mapeamentos, plantas, projetos, pareceres, perícias e avaliações em geral; c) serviços cartográficos (aquisição de fotografias aéreas, imagens de satélite, contratação de levantamentos topográficos, serviços de restituição aerofotogramétrica e congêneres); d) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; e) produção e distribuição de material de comunicação e divulgação, exclusivamente para fins educativos, informativos ou de orientação social; f) aquisição de materiais de consumo, locação de veículos e equipamentos necessários à realização das atividades previstas, e locação de imóvel para a instalação de plantões de atendimento social e jurídico; g) custas e emolumentos devidos pelos atos de registro praticados no processo de regularização fundiária e que não sejam gratuitos por lei (BRASIL, 2013b, p. 5-6).

Importante princípio adotado pelo Programa Papel Passado é a determinação do trabalho social na proposta do solicitante, ou seja, deverá o Gestor Municipal, por exemplo, ao requerer ao Ministério das Cidades que seja firmada a parceria para a regularização fundiária de interesse social, especificar como a comunidade, na qual será o espaço urbano ordenado, participará do processo de regularização fundiária (BRASIL, 2013b, p. 7).

Outrossim, quando da apresentação da proposta, é obrigatório que o Gestor Municipal apresente o custo, ainda que estimado, das atividades a serem desenvolvidas para a regularização dos assentamentos irregulares, de forma pormenorizada, acaso a proposta se refira a mais de uma área a ser regularizada (BRASIL, 2013b, p. 8).

Diante de toda exposição teórica, jurídica e programática do programa, constatou-se seu alinhamento às diretrizes, constitucional e legal, e sua importância no apoio, técnico e financeiro, principalmente, em relação aos municípios que apresentam maior demanda na problemática da regularização fundiária e interesse político em resolvê-los.

Entretanto, diante da pesquisa e análise dos dados relativos à efetivação do programa, constatou-se, surpreendentemente, a total ineficácia para o que se propõe.

5.1. ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO PROGRAMA

O Programa Federal “Papel Passado” é uma ação da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, uma dentre as secretarias integrante da estrutura do Ministério das Cidades. Constitui-se numa meta da Ação 8866 do PPA 2012-2015.

Da análise verificou-se que o Programa realiza abertura de Chamamento Público para recebimento de Propostas/projetos dos municípios, através do Portal de Convênios⁶ e Contratos de Repasse do Governo Federal - SICONV, desde 2009. Todavia, no período de dois em dois anos, quando o correto é uma política pública de apoio permanente. Portanto, durante os últimos seis anos, foram analisados apenas três anos, 2009, 2011 e 2013.

Cabe destacar, ainda, o processo burocrático para a análise e contemplação dos projetos encaminhados das propostas/projetos, sendo necessário, além da apresentação de Proposta por meio do Sistema - SICONV, o envio de Carta-Consulta, junto ao Ministério das Cidades, para cada área a ser contemplada no projeto de regularização fundiária apresentado no Portal de Convênios. O que, em regra, não acontece para outros programas.

Tabela: Quadro Comparativo Anual
Propostas Cadastradas x Propostas Contempladas

Ano	Propostas cadastradas	Propostas Contempladas	
		Quantidade	Percentual
2009	577	3	0,52%
2011	138	17	12,32%
2013	1.955	66	3,38%
Total	2.670	86	3,22%

Fonte: Portal de Convênios do Governo Federal (SICONV).

Diante da análise do Quadro Comparativo Anual de Propostas Cadastradas em relação às Propostas Contempladas pelo Programa, no período de 2009 a 2013, constata-se

⁶ PORTARIA INTERMINISTERIAL CGU/MF/MP 507/2011 – Art. 1º, § 2º, VI - **CONVÊNIO**: acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. (grifo nosso)

que, aproximadamente, *apenas* 3% (três por cento) do total de Propostas cadastradas foram contempladas pelo Governo Federal.

No ano de 2011, apesar de apresentar um índice maior de propostas/projetos contemplados, diante de uma análise mais profunda e atual da implementação dos projetos, surpreendentemente, constatou-se que a totalidade as Propostas contempladas e conveniadas, tendo como Instituição Mandatária⁷ a Caixa Econômica Federal, tiveram seus convênios anulados por parte do Ministério, um ano e meio após as assinaturas dos Convênios, sob o argumento da falta de documentação complementar por parte dos Convenientes.

Já no ano de 2013, percebe-se uma radical alteração nos números das propostas/projetos apresentadas em relação aos anos anteriores, evidenciando uma transformação na postura dos municípios, e de seus gestores, frente à problemática apresentada neste estudo. Trazendo para si a responsabilidade da regularização fundiária e buscando apoio técnico e recursos para a implementação das regularizações. Foram 1.955 (um mil, novecentos e cinquenta e cinco) propostas apresentadas, isto é, mais de trinta por cento dos municípios brasileiros buscaram parcerias com o governo federal. Entretanto, apenas 66 (sessenta e seis) conseguiram ter suas propostas aprovadas.

Porém, também numa análise mais profunda e atual da implementação dos projetos, surpreendentemente, constatou-se que cerca de 80% (oitenta por cento) dos municípios não receberam o repasse de recursos até o presente o momento, ou seja, aproximadamente, dois anos depois da pactuação dos convênios para o apoio necessário na regularização fundiária, 80% (oitenta por cento) dos 3% (três por cento) que conveniaram ainda estão com suas áreas irregulares da mesma forma aguardando recurso do Programa “Papel Passado”.

Fica evidente a ineficácia do programa de apoio às regularizações fundiárias, criado pelo governo federal, pois na prática, depois de seis anos, pouco foi concretamente realizado. A proposta do programa, como apresentado alhures, segue as diretrizes determinadas, constitucionalmente e legalmente, principalmente, pelo Estatuto da Cidade. No entanto, na prática não funciona, deixando os municípios largados a própria sorte, com o agravante de levantar falsas esperanças de recebimento de recursos, movimentando servidores municipais, dentre outros técnicos, para a elaboração e apresentação de propostas/projetos que no fim tem *apenas*, aproximadamente, 3% (três por cento) de chance de conveniar, e ainda, depois disso,

⁷ PORTARIA INTERMINISTERIAL CGU/MF/MP 507/2011 – Art. 1º, § 2º, XI – Mandatária da União: instituições e agências financeiras controladas pela União que celebram e operacionalizam, em nome da União, os instrumentos jurídicos de transferência de recursos aos convenientes.

correndo o risco de serem cancelados por questões burocráticas ou ficar por anos aguardando o envio dos recursos.

CONCLUSÃO

Ao longo do presente estudo buscou-se compreender o papel do Município no processo de regularização fundiária no espaço urbano, motivo pelo qual se fez necessário abordar como se encontra disciplinado o instituto no Direito pátrio, em especial a regularização fundiária de interesse social.

Viu-se que a crise de moradia no Brasil fomenta o problema da ocupação irregular do solo, e apesar dos inúmeros projetos desenvolvimentos pelo Estado no afã de solucionar tal problema, inclusive com a constitucionalização do direito social à moradia, a situação persiste, e o sonho da "casa própria" faz com que duas realidades se instalem no país, pois grande parte das moradias brasileiras encontra-se em áreas irregulares, e é denominada "cidade ilegal", caracterizada pelos assentamentos informais, onde as residências são de baixa qualidade e, não raras vezes, sequer oferecem condições mínimas para uma vida digna, que convive paralelamente com a denominada "cidade legal", que observa todas as normas jurídicas, arquitetônicas e urbanísticas.

Isso se deve porque, a partir da segunda metade do Século XX, especialmente na década de 1970, o Brasil vivenciou uma intensa onda migratória em direção aos centros urbanos, ou seja, a população antes concentrada, em sua maioria, na zona rural, deixou as atividades agrárias e foi buscar, nos centros urbanos, melhores condições de vida.

Esse fenômeno resultou na combinação de uma série de fatores que vieram contribuir, posteriormente, para a denominada crise da habitação, dentre os quais se destacam o êxodo rural, além de problemas nas esferas econômicas (como a inflação, a distribuição desigual de renda), problemas políticos (como a falta de gestão pública, principalmente porque o período de migração para as cidades coincidiu com a ditadura militar), além das questões jurídicas e sociais (seja pela eficácia parcial das normas, seja pelo desemprego ou subemprego), que restaram caracterizados principalmente porque as cidades não estavam preparadas para acomodar adequadamente esse intenso contingente populacional.

Em decorrência do despreparo das cidades, grande parcela da população passou a viver em condições extremamente deficientes e praticamente excluídas do espaço urbano, que se desenvolveu de forma desordenada e desarticulada, gerando desigualdades e conflitos.

Nesse processo, a questão fundiária constituiu um dos principais desafios para as políticas públicas, até mesmo porque o déficit habitacional não se limita somente à falta de moradia, mas também envolve as moradias precárias.

Acontece que o problema dos assentamentos informais é cíclico, pois se de um lado é caracterizado por residências com baixas condições de habitabilidade, de outro os indivíduos que nela residem vivenciam a total omissão do poder público, que não oferece as condições mínimas de infraestrutura, tais como saneamento básico, tratamento de água e esgoto, coleta de lixo, espaços públicos voltados ao lazer, dentre outros.

Por isso é que se preconiza a necessidade de serem efetivadas as políticas públicas voltadas à regularização fundiária, notadamente as consagradas na Lei nº 11.977/2009, pois isso permitirá, a um só tempo, que os moradores destas áreas sejam incentivados a adotar melhorias em suas residências, valorizando-as; além de impor ao poder público que, se inerte, poderá ser cobrado, a investir em infraestrutura básica e assim contribuir para a constante melhoria dessas áreas.

Nesse cenário, o Município detém papel de suma importância, e embora a lei nº 11.977/2009, em seu art. 50 atribua a outros atores sociais a competência para a regularização fundiária de interesse social, a exemplo dos demais Entes Federados, ou da sociedade civil, incluindo os próprios moradores do assentamento irregular, é o Gestor Municipal quem detém os mecanismos necessários para efetivamente providenciar a regularização da área urbana ordenada irregularmente.

Acontece que nem sempre os Municípios possuem recursos suficientes para implementar as medidas voltadas à regularização fundiária. Por isso é que o município deve, planejada e estrategicamente, buscar parceiras com os governos, federal e estadual, pautado no federalismo cooperativo, através de programas de regularização fundiária, desenvolvidos por eles, como por exemplo, o programa “papel passado” desenvolvido pelo Ministério das Cidades que objetiva formalizar convênios com os demais entes para apoio financeiro às regularizações fundiárias de interesse social.

Entretanto, concluiu-se que o programa “Papel Passado” de apoio às regularizações fundiárias do governo federal é, até o momento, totalmente ineficaz para o que se propõe. Porque na prática, depois de seis anos de programa, pouco foi concretamente realizado. A proposta do programa como apresentado alhures, segue as diretrizes determinadas constitucional e legalmente, principalmente, pelo Estatuto da Cidade. No entanto, na prática não vem funcionando, à luz de várias constatações; primeira, o programa não é contínuo, só aceita propostas de dois em dois anos; segunda, o índice de aprovação das propostas é muito

baixa, das 2.670 (duas mil seiscentos e setenta) propostas apresentadas durante esse período (2009, 2011, 2013), apenas 86 (oitenta e seis), aproximadamente, 3% (três por cento) foram aprovadas e conveniadas; terceira, o excesso de burocracia, em 2011, todos os convênios foram anulados, alegando-se falta de complementação de documentos; e, quarta, a falta de prioridade ou contingenciamento de recursos para a regularização fundiária, dos convênios firmados em 2013, que foram, apenas, cerca de 3% (três por cento) das propostas apresentadas, 80% (oitenta por cento) delas até o momento, ou seja, cerca de dois anos, ainda não receberam os recursos pactuados.

Por fim, para os municípios, cumpre ressaltar que as ações e parcerias implementadas e firmadas, voltados à implementação da regularização fundiária devem ter como foco uma política de Estado, e não apenas de governo. Para tanto, deve-se utilizar os instrumentos jurídicos disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro nacional, e, trazê-los para o ordenamento jurídico interno municipal, através de planejamento estratégico para a cidade, alicerçada em seu plano diretor, com vistas à regulação urbana e imobiliária; provendo novas moradias e regularizando assentamentos irregulares existentes numa política envolvente e pactuada com a sociedade.

Ademais, moldar as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) visando traçar as Diretrizes, Objetivos, Metas e Prioridades do Município com vista a regularização fundiária, alinhado aos programas de regularização fundiária dos governos, federal e estadual, e, aos programas e projetos da iniciativa privada passíveis de captação de recursos, prevendo a dotação orçamentária suficiente, em caso de contrapartida financeira obrigatória.

Já para os demais entes, principalmente a União, é necessária a reavaliação do apoio dispensados aos municípios na efetivação da regularização fundiária, pois como analisado neste estudo, o Município foi constitucionalmente incumbido de executar a política de desenvolvimento urbano com vistas a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, desfazendo a histórica segregação socioespacial que assola as cidades, e, principalmente, concretizando o fundamento da constituição de 1988, a dignidade da pessoa humana, proporcionado moradia digna e adequada a quase doze milhões de pessoas que “sobrevivem” em habitações precárias e inadequadas à habitabilidade. Entretanto, não o farão sozinhos, dependem dos recursos necessários e de vontade política, não bastando a disponibilização dos instrumentos jurídicos sem o orçamento necessário para tal, cabe, então, aos Estados e a União, desenvolver programas para efetivação de apoio aos municípios, de forma contínua, com dotação

orçamentária suficientes para atender as demandas apresentadas, realizando análise e planejamento estratégico das próprias propostas já apresentadas e seus valores. Sem cooperação federativa, eficaz, o problema se manterá, se não aumentar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. *In*: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição [da] Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.

BRASIL. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009: Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; 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. Disponível em: << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015original.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Papel Passado**: Manual da Ação Programática 8866. Brasília: Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, 2013b. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/Sistematicas/2011/Manual_Papel_Passado_2013.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana**: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009. Brasília: Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Nacional de Habitação, 2013.

BRASIL. **Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários**: Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. ROSA, Júnia Santa (Org.). Brasília-DF: Secretaria Nacional de Habitação/ Ministério das Cidades, 2008.

BRASIL. Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, de 24 de novembro de 2011. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; Controladoria Geral da União. Regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. Disponível em: <<file:///C:/Users/INV/Downloads/Portaria%20Interministerial%20n%C2%BA%20507%20Nov%202011.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 5. Ed. Rev., Ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

CORRÊA, Cláudia Franco. A função social da posse como instrumento da regularização fundiária em favelas. In: XXI Congresso Nacional de Pós-Graduação em Direito - CONPEDI, 2012, Rio de Janeiro. XXIII CONPEDI. BRASÍLIA: CONPEDI, 2012.

CORRÊA, Cláudia Franco. *Controvérsias: entre o “direito de laje” em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro: o “direito de laje” em questão*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço urbano**. São Paulo: Ática, 2004.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. A Cidade Ilegal: notas sobre o senso comum e o significado atribuído à ilegalidade. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.). **As Cidades da cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

CUNHA, José Marcos Pinto da; BAENINGER, Rosana. **A Migração nos Estados Brasileiros no período recente**: principais tendências e mudanças. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/migracao_ambiente/01pronex_02_migracao_nos_estados_brasileiros.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2015.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos Municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. *In*: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária sustentável**: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. A Cidade Ilegal: espaço de anulação da cidadania. *In*: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.). **As Cidades da cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização fundiária de acordo com a Lei n 11.977, de 07 de julho de 2009**. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/areas/urbanistico/regularizacao_fund.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2014.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

SALLES, Venício Antonio de Paula. Regularização fundiária. *In*: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária sustentável**: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.