

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO**

**FRANCISCO FILOMENO DE ABREU NETO**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DIREITO À MORADIA**

**FORTALEZA  
2006**

**FRANCISCO FILOMENO DE ABREU NETO**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DIREITO À MORADIA**

Monografia apresentada como exigência parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Ms. Fernanda Cláudia Araújo da Silva Vaccari.

**Fortaleza - Ceará  
2006**

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, Francisco Filomeno de Abreu Filho e Maria Zilmar Falcão Monteiro Abreu, que sempre me apoiaram na minha vida e estudos, agradeço todo o amor e dedicação que eles sempre tiveram.

Às minhas irmãs Vlândia, Juliana e Tician, que as amo muito.

Ao Centro de Assessoria Jurídica Universitária – CAJU, projeto de extensão da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, espaço onde vivi grandes emoções e que me levou a uma vida universitária, e agora profissional, de lutas por uma sociedade mais justa.

Aos meus professores da Faculdade, principalmente a Professora Fernanda Cláudia que me apoiou durante o curso, sempre me incentivando e ajudando a participar dos encontros de pesquisa. Ao Professor Renato Pequeno que sempre me aconselhou e que serve como exemplo de professor pela sua dedicação à faculdade e alunos.

Aos meus amigos e amigas, especialmente Henrique e Talita, pela ajuda, incentivo, apoio, carinho e preocupação dispensados a mim em toda a elaboração deste trabalho.

A todos que trabalham na luta pela efetivação dos direitos humanos.

Especialmente ao meu avô, Marcelino Florêncio Monteiro, que faleceu no dia 15 de fevereiro de 2006 e deixou muitas saudades em todos nós.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos ilustres membros da banca examinadora, Luis Renato Bezerra Pequeno e Christianny Diógenes Maia, pela gentileza em aceitar o convite e pelas sugestões acrescidas à monografia.

À minha namorada, Anna Cristina de Moura Cruz, pelo amor, cuidado, estímulo, confiança, paciência e compreensão a mim sempre dispensados, uma pessoa que em tão pouco tempo tem se tornado muito importante na minha vida.

A todas e todos que contribuíram para a realização desta monografia.

## RESUMO

Esta monografia teve como objetivo principal compreender como a regularização fundiária, principalmente o enfoque jurídico, contribui para a efetivação do direito à moradia. O projeto teve com objetivos específicos: analisar o direito à moradia, demonstrando sua importância e os seus contornos; analisar a regularização fundiária como meio de efetivação do direito à moradia ; e estudar os instrumentos jurídicos disponíveis de regularização fundiária do direito à moradia nas normas internacionais e nacionais, observando o dever do Estado Brasileiro em efetivá-lo. O trabalho partiu de uma pesquisa bibliográfica sobre os temas abordados. Houve pesquisa de história sobre as políticas públicas de moradia frente ao processo de urbanização brasileiro e documental referente à arquivos da Prefeitura Municipal de Fortaleza e legislações de nível federal e municipal. A monografia se deteve no primeiro capítulo a análise do direito à moradia e de como o Estado vem procedendo no decorrer da história. Constatou-se uma completa irresponsabilidade da máquina estatal quanto à população pobre que historicamente foi excluída do acesso à moradia. O segundo capítulo deteve-se a expor sobre o que é regularização fundiária e seu impacto na efetivação do direito à moradia. O último capítulo explora os instrumentos de regularização fundiária. Constatou-se na monografia a importância de uma política séria de regularização fundiária e de seus efeitos. Mostrou-se a possibilidade financeira e institucional de uma maciça ação de regularização.

Palavras-chave: Moradia, regularização fundiária.

## ABSTRACT

This monograph has as main objective understanding how the agrarian regularization, principally in the legal approach, contributes for the concretization of the housing's rights. The project intends to specific goals: analyzing the housing's rights, demonstrating its importance and its contours; analyzing the agrarian regularization as a manner to materialize the housing's rights; and studing the available legal instruments of agrarian regularization of the habitation's rights in the international and national norms, observing the duty of the Brazilian State in accomplishing it. The work started from a bibliographical research about the broached subjects. Researches like the history of the public politics of habitation front to the process of Brazilian urbanization and also was made a documentary research referring to the archives of the Municipal City hall of Fortaleza and laws of federal and municipal levels. At the first chapter, the monograph analyzes the right of the habitation and how the State has been proceeding in elapsing of history. It was evidenced a complete irresponsibility of the state machine (Govern) in relation to the poor population that historically was excluded from the access to the habitation. The second chapter was lingered to display about what is agrarian regularization and its impact in the effective right of the habitation. The last chapter explores the instruments of agrarian regularization. It was evidenced in this monograph the importance of the serious politics of agrarian regularization and its effect. The financial and institutional possibility of a massive action of regularization was revealed.

**Keywords:** Habitation, agrarian regularization.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>07</b>
<b>1 DIREITO À MORADIA FACE ÀS NORMAS INTERNACIONAIS, CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O ESTATUTO DA CIDADE .....</b>	<b>09</b>
1.1 Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais .....	10
1.2 Pacto pelos Direitos Civis e Políticos.....	10
1.3 Sistema Regional de Proteção dos Direitos Humanos.....	11
1.4 Comentários gerais ao Pacto Internacional pelos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.....	11
1.5 A Agenda Habitat.....	13
1.6 O direito à moradia e a Constituição Federal de 1988.....	14
1.7 O direito à moradia e a competência legislativa.....	16
1.8 A política pública habitacional: dever do Estado, no contexto brasileiro.....	17
<b>2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....</b>	<b>23</b>
2.1 Regularização fundiária como instrumento de efetivação do direito à moradia.....	24
2.2 Estatuto da Cidade e a regularização fundiária.....	29
<b>3 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....</b>	<b>32</b>
3.1 Zonas Especiais de Interesse Social .....	32
3.2 Usucapião.....	44
3.3 Concessão de Uso Especial.....	50
3.4 Concessão de Direito Real de Uso.....	56
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>65</b>

## INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras são palco de vários interesses. Nelas temos as influências dos empresários dos mais diversos ramos, das variadas tendências ideológicas e partidárias, dos movimentos sociais em geral, das organizações da sociedade civil, dentre outros atores. Do confronto destes interesses a cidade vai crescendo e se consolidando.

O que se nota nas cidades é que cada vez mais é o interesse do capital que vai prevalecendo no desenvolvimento. Seja o capital imobiliário, o turístico, o da construção civil ou o industrial, é pelo capital que o Poder Público orienta seus investimentos e vai implementando suas políticas “públicas”.

No decorrer da história, este preterimento pelos interesses do capital vão consolidando uma realidade de injustiça social. Na cidade nos deparamos com o surgimento de duas cidades, uma com todas as condições para uma vida digna e outra onde as pessoas foram esquecidas pelas ações governamentais. Notamos nos assentamentos irregulares, como as favelas, um conjunto de violações aos direitos humanos garantidos nos tratados e pactos internacionais e na nossa própria Constituição.

Um dos direitos que vem sendo historicamente desrespeitado é o direito à moradia. As pessoas sem acesso a uma moradia devido a sua baixa renda ocupam áreas desordenadamente e vão construindo casas sem a menor infra-estrutura, isto quando não ocupam áreas de preservação ambiental e áreas em que estão expostas todos os dias a risco de vida.

O Poder Público, principalmente o municipal, deve instituir políticas que visem a garantir a efetividade do direito à moradia. É dever dos entes federados, dentro de suas competências, formularem e implementarem ações que conjuntamente promovam o direito à moradia. Este conjunto de

ações realizadas para promover o direito à moradia em determinado assentamento terá o nome de **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**.

O movimento de reforma urbana teve muitas conquistas ao decorrer da história. A inclusão de um capítulo Da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 foi uma importante conquista do movimento. Depois de 11 anos de tramitação temos o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que trouxe diretrizes para a política urbana e instrumentos para concretizá-los. Temos hoje uma forte base jurídica para a promoção de uma política urbana séria e aliada aos princípios da justiça social e da democracia.

O presente trabalho visa delimitar os contornos do direito à moradia e os meios jurídicos para a sua efetivação. Busca-se em uma análise inicial identificar os marcos jurídicos, internacionais e nacionais, do direito à moradia, determinando o seu conteúdo e o dever do Estado na sua efetivação.

No segundo capítulo busca-se mostrar a regularização fundiária como conjunto de ações do poder público que convergem para a efetividade do direito a moradia de moradores de assentamentos irregulares.

Devido ao cunho jurídico deste trabalho, ele se limitará a análise dos instrumentos jurídicos de regularização fundiária. O último capítulo se dedica ao estudo dos instrumentos jurídicos de regularização fundiária disponíveis em nosso ordenamento e de como se dá a aplicabilidade de cada um.

O objetivo do trabalho é mostrar que a garantia do direito à moradia é dever do Estado e que hoje existem condições institucionais para a promoção de uma ampla política de regularização fundiária que viabilize a efetividade do direito à moradia de todos e de todas.

## **1 DIREITO À MORADIA FACE ÀS NORMAS INTERNACIONAIS, CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O ESTATUTO DA CIDADE**

A Organização das Nações Unidas foi fundada em 1945 pela Conferência de São Francisco, sendo que em 1948, surge como marco na formulação jurídica dos direitos humanos a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Desde então várias foram as normatizações dos direitos do homem, criando inclusive sistemas globais e regionais de proteção destes direitos.

Um dos direitos elencados na Declaração Universal foi o direito à moradia. O direito à moradia vai surgir, dentre outros direitos sociais, como elemento indispensável para uma vida digna. O Art. XXV dispõe:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, alimentação, vestuário, *habitação*, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, direito a segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora do seu controle.

Como explicita o artigo acima transcrito, para um padrão de vida adequado é necessário que se garanta um conjunto de elementos que são interdependentes e inter-relacionados, ou seja, para sua real efetivação não se pode garantir a habitação em detrimento da saúde, ou a alimentação em detrimento dos serviços sociais indispensáveis.

A Declaração Universal foi a primeira de várias outras normas internacionais a trazerem em seu texto a garantia do direito à moradia, como:

- a) Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966);
- b) Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966);
- c) Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965);

- d) Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979);
- f) Convenção sobre os Direitos da Criança (1989);
- g) Convenção Internacional de Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de sua Família (1977); e
- h) Convenção internacional sobre o Estatuto dos Refugiados (1951).

### **1.1 Pacto Internacional dos Direito Econômicos Sociais e Culturais**

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais detalhou vários dos direitos trazidos pelo Art. XXV da Declaração Universal. O Art. 11 traz a proteção do direito à moradia e o Brasil, por ter ratificado este pacto, obriga-se a seguir os mandamentos deste artigo (SAULE, 2004, p. 91):

Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

O direito à moradia é um direito que deve ser garantido pelo Estado através de uma postura positiva: destinando recursos, criando institutos de direito material e processual para proteção do direito, elaborando e executando políticas públicas, envolvendo a população nas atividades de planejamento e de gestão da cidade de maneira que ela possa tencionar pela promoção do direito à moradia.

### **1.2 Pacto pelos Direitos Civis e Políticos**

O Pacto pelos Direitos Civis e Políticos também disciplinam sobre o direito à moradia ao tratarem da inviolabilidade do domicílio no seu artigo

17. Outros Pactos e Convenções trouxeram o direito à moradia em seus textos mostrando que a comunidade internacional reconhece este direito humano que deve ser efetivado pelos estados soberanos.

### **1.3 Sistema Regional de Proteção dos Direitos Humanos**

O Sistema Regional de Proteção dos Direitos Humanos também traz normas de proteção do direito à moradia. O artigo 26 da Convenção Americana dos Direitos Humanos traz que o direito à adequada moradia para todos os setores da população será progressivamente efetivado pelo Estado através de medidas tomadas no âmbito interno.

### **1.4 Comentários gerais ao Pacto Internacional pelos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**

Apesar das convenções e pactos internacionais trazerem o direito à moradia, as normas não detalhavam os contornos deste direito. Em 1991 o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais produziu o Comentário Geral nº 4 sobre o Direito à moradia adequada, trazido pelo Art. 11, do Pacto Internacional pelos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Esta norma traz a garantia de todos terem direito a moradia sem nenhum tipo de discriminação, a interdependência do direito à moradia em relação aos demais direitos humanos, medidas imediatas a serem tomadas pelos Estados-partes, prioridade para a política habitacional para os grupos vulneráveis (como negros, mulheres, crianças, população mais carente, vítimas de despejos) dentre outras assertivas relacionadas ao direito à moradia. Um importante disciplinamento trazido pelo Comentário Geral foi o referente aos componentes do direito à moradia.

Segundo o Comentário Geral, o direito à moradia tem como seus componentes:

a segurança jurídica da posse: seja qual for o tipo de posse, todas as pessoas devem possuir um grau de segurança jurídica da posse que lhe garanta a proteção legal contra despejo forçado, perturbação e qualquer tipo de outras ameaças; disponibilidade de serviços, matérias, benefícios e infra-estrutura: certos serviços são essenciais à vida como água, segurança, conforto e nutrição. Deve-se garantir acesso permanente aos recursos naturais e comuns, à água potável, à energia para a cozinha, serviço de aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de lavagem, meios de armazenamento do alimento, de eliminação de resíduos, de drenagem do local e dos serviços de emergência; gastos suportáveis: custo da moradia acessível, o Estado deve adotar medidas para garantir a proporcionalidade entre gastos com habitação e a renda das pessoas. Os custos financeiros pessoais ou habitacionais associados com a moradia devem estar em nível que a realização e a satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas e nem comprometidas; habitabilidade: a moradia deve ser habitável, tendo segurança física, espaço adequado e proteção do frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento e de outras ameaças à saúde, dos perigos estruturais e dos vetores de doença; acessibilidade: garantir acesso à moradia adequada aos titulares deste direito, com especial atenção aos grupos vulneráveis que devem ter acesso pleno e sustentável aos recursos adequados para conseguir a moradia, inclusive com um certo grau de prioridade; localização: a moradia deve encontra-se em lugares que permitam o acesso às opções de emprego, transporte público eficiente, serviços de saúde, escolas, creches, cultura, lazer e a outros serviços públicos essenciais. O menor tempo e custo no traslado do emprego para a moradia garante ao cidadão maior tempo para o descanso e o lazer com a família de maneira a obter uma melhor qualidade de vida; adequação cultural: a expressão da identidade e da diversidade cultural da moradia deve ser apropriadamente assegurada na maneira como são construídas as moradias, nos matérias de construção usados e nas políticas em que se apóiam. (SAULE, 2004, p.103)

Outro Comentário que merece ser ressaltado é o Comentário Geral nº 7 sobre o Direito à Moradia Adequada que trata dos despejos forçados. A segurança na posse deve ser garantida de maneira a impedir os despejos forçados que desrespeitam vários direitos humanos. Neste sentido, o Comentário Geral vem a trazer a proteção dos direitos humanos àqueles que estão ameaçados ou foram despejados, explicitando a necessidade remédios legais para a sua proteção.

## 1.5 A Agenda Habitat

Várias são as agendas e declarações globais que trazem o direito à moradia em seus textos. Dentre elas, destaca-se a Agenda Habitat. A Agenda Habitat foi adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II (Istambul, 1996), tendo como temas a Adequada Habitação para Todos e o Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em Um Mundo em Urbanização. A Agenda Habitat surge como um conjunto de princípios, metas, compromissos e um plano global de ação a ser seguido pelos países e instituições internacionais.

A Habitat II foi feita de várias reuniões e negociações marcadas por várias controvérsias como, por exemplo, a resistência dos Estados Unidos para o direito à moradia que só foi resolvido quando foi encarado numa perspectiva de progressividade. É na Agenda Habitat que encontramos a moradia como um direito humano a ser realizado progressivamente, melhorando as condições de vida e de trabalho numa base sustentável e equitativa, pela qual todos terão adequada habitação, sadia, segura, protegida, acessível e disponível que inclui serviços básicos, facilidades e amenidades e o gozo de liberdade frente à discriminação de moradia e segurança legal da posse. (SAULE, 2004, p. 123)

A Agenda Habitat ainda traz o conceito de adequada habitação disciplinando que mais do que um telhado sobre a cabeça, adequada habitação significa adequada privacidade, adequado espaço, acesso físico, adequada segurança incluindo a garantia de posse, durabilidade e estabilidade da estrutura física adequada iluminação, aquecimento, ventilação, adequada infra-estrutura básica, fornecimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, adequada localização com relação ao trabalho, serviços básicos e um custo acessível para todos.

Como se vê, o direito à moradia foi reconhecido pela comunidade internacional como direito humano, sendo que a garantia de uma vida digna passa pelo acesso a uma moradia adequada e com segurança, mesmo em tempos em que a violência (seja de traficantes ou a que vem dos próprios

policiais) domina as grandes cidades. Todos estes direitos e garantias trazidos nos tratados internacionais são incorporados pelo Brasil e devem ser seguidos pelos governos federal, estaduais e municipais (Art. 5º, §2º, CF/88). Devem-se criar instrumentos legais que efetivem o direito à moradia bem como promover políticas públicas que o materializem, garantindo que na execução destas políticas públicas não haja qualquer forma de discriminação, seja por sexo, raça, cor, origem social, posição econômica ou religião. Os grupos vulneráveis devem ter atenção especial através de medidas que levem em conta suas características e dificuldades.

Na Constituição Brasileira de 1988 já trazia no inciso IV do Art. 7º que o salário mínimo deveria garantir as necessidades básicas do trabalhador e de sua família com vários elementos, sendo um deles a moradia. O direito à moradia surge expressamente como um direito social a partir da Emenda Constitucional nº 26 que o incluiu no Art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, *a moradia*, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (grifo do autor)

Os direitos humanos são interdependentes, a efetivação do direito à moradia passa pela efetivação de outros direitos fundamentais como o direito à vida, à liberdade, à inviolabilidade do domicílio, ao acesso à justiça dentre vários outros.

## **1.6 O direito à moradia e a Constituição Federal de 1988**

A Constituição reconhece também o direito à moradia quando o dispõe como elemento constitutivo para a aquisição do domínio nas áreas urbanas, através da usucapião especial urbano, e nas áreas rurais, através da usucapião rural:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família,

adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

O reconhecimento do direito à moradia também se deu no que se refere aos povos que foram oprimidos em nossa história, a carta Magna traz dispositivos referentes ao direito da população indígena e negra, dispondo:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Art. 68<sup>1</sup>. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Tanto as normas trazidas pelos tratados internacionais como as trazidas pela nossa constituição são normas que, mesmo sendo tidas como programáticas, tem aplicabilidade imediata. O Estado brasileiro tem a obrigação de tornar efetivo o direito à moradia criando meios indispensáveis para o exercício deste direito. Serão necessárias as seguintes medidas:

- a) a legitimidade de o cidadão exigir de forma imediata, as prestações e ações constitutivas desse direito, em decorrência da inércia do Estado, que pode gerar a inconstitucionalidade por omissão;
- b) o direito de acesso à Justiça, mediante processos legais e procedimentos judiciais eficazes destinados à proteção do direito à moradia;
- c) o direito a participar da formulação e implementação da política habitacional;

---

<sup>1</sup> Artigo do ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

- d) a adoção de instrumentos financeiros, legais, administrativos sem nenhuma espécie de política discriminatória em razão de sexo, raça, cor, origem social, posição econômica para a promoção de uma política habitacional que não dificulte ou impeça o acesso a uma moradia adequada para a população considerada vulnerável ou excluída socialmente;
- e) a constituição de um sistema nacional de habitação descentralizado, com mecanismos de participação popular (que avançou muito com a Lei nº 11.124, de junho de 2005, dispondo sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social);
- f) a revisão de legislações e instrumentos de modo a eliminar normas que acarretem algum tipo de restrição e discriminação sobre o exercício do direito à moradia;
- g) a destinação de recursos para a política habitacional. (SAULE, 2004, p. 183 e 184)

### **1.7 O direito à moradia e a competência legislativa**

No Brasil, a competência para a adoção destas medidas é compartilhada entre os entes federativos: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

O Art. 23, inciso IX, da Constituição de 1988 traz que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Compete ao Município legislar sobre os assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual no que couber (Art. 30, I e II, CF/88).

Na década de 1980, com a elaboração da Constituição Federal, foi incluído o capítulo “Da Política Urbana”. Esse capítulo é fruto de reivindicações feitas pelo movimento de reforma urbana que construíram Emenda Popular da Reforma Urbana. Sendo competência do Município promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante

planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (Art. 30, VIII, CF/88), o Art. 182 disciplina que política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público municipal com o objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Nota-se em nossa Carta Magna que o Município vai ser fundamental na geração de uma política urbana voltada a justiça social. O direito à moradia só poderá ser efetivado quando o poder público garantir o direito à cidade de todos os cidadãos, tendo todos igual acesso ao que a cidade pode oferecer. O direito à cidade deverá ser efetivado principalmente pelo Município.

O Plano Diretor é trazido pela Constituição como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Será através das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor que se poderá averiguar se a propriedade urbana cumpre sua função social. Nota-se nas disposições trazidas pelo artigo 182 da Constituição e nos artigos do próprio Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257), lei que regulamenta o capítulo “Da Política Urbana”, que o maior instrumento de transformação urbana será o Plano Diretor, sendo este elaborado e implementado pelo Município. Qualquer política pública que vise à efetivação do direito à moradia só poderá se desenvolver de maneira eficaz se o município contar com um planejamento urbano participativo e voltado a inclusão social. A construção de unidades habitacionais e a regularização de assentamentos urbanos não passarão de paliativos se não estiverem inseridos em uma política urbana democrática e pautada pela justiça social.

## **1.8 A política pública habitacional: dever do Estado, no contexto brasileiro**

Como demonstrou acima, é papel do Estado Brasileiro a promoção do direito à moradia, seja em virtude dos tratados internacionais firmados, seja

em virtude da nossa Carta Magna que reconhece o direito à moradia e as funções sociais da cidade e da propriedade.

### *1.8.1 Aspectos históricos*

O processo de urbanização do Brasil só realmente se consolidou no século XX. A população urbana no início do Século XX girava em torno de 10% (dez por cento), em 1940 era 26,3% (vinte e seis vírgula três por cento) da população total do país e no ano de 2000 passou a ser 81,2% (oitenta e um vírgula dois por cento) (MARICATO, 2002, p. 16). O final do Século XIX foi marcado por momentos históricos importantes como o fim da escravatura, o fim da Monarquia, mas não houve o fim da opressão das classes mais abastardas sobre os menos favorecidos. As transformações no Brasil não passaram de reformas que não influíam nas relações de classe e esta trajetória repercutiu no tratamento da habitação no decorrer da história.

No final do Século XIX e início do século XX a produção da habitação ficava totalmente na responsabilidade da iniciativa privada. Os assentamentos irregulares, como os cortiços eram ignorados, como se a pobreza não existisse. A política urbana desta época era voltada a obras de saneamento básico devido às epidemias (como a peste bubônica), pelo embelezamento paisagístico e pela implantação de bases legais para um mercado imobiliário capitalista. Este processo expulsava as pessoas pobres que viviam nas áreas centrais, derrubando cortiços e construindo edifícios voltados para as elites, tendo a população de baixa renda que buscar os morros e a periferia para viver (MARICATO, 2002, p. 17).

Foi a partir do Governo de Getúlio Vargas que se começou a ter iniciativas do Poder Público federal frente à questão habitacional, sendo esta política marcada pelo populismo. Surgiram conjuntos habitacionais voltados para determinadas categorias profissionais através dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Estes institutos tinham permissão para utilizar parte de seus recursos para financiar a construção de moradias. Os

recursos vinham tanto dos empregados, como dos empregadores e do Estado (ALFONSIN, 2003, p. 162).

Além dos IAPs, em 1946, foi formada uma outra agência de financiamento de produção de moradia que seria a Fundação da Casa Popular. Em 1961, com receio que mais países seguissem o exemplo de Cuba, o governo norte-americano incentivou programas de moradia. O Banco Interamericano propôs o financiamento de um Plano de Assistência Habitacional e a substituição da Fundação da Casa Popular pelo Instituto Brasileiro de Habitação (SAULE e RODRIGUES, 2002, p.118).

A Lei nº 4.380, de 1964 instituiu, dentre outros, o Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional de Habitação - BNH. O Sistema Financeiro de Habitação de Interesse Social – SFH – seria destinado a facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria, sendo orientado, disciplinado e controlado pelo Banco Nacional de Habitação, porém o sistema servia para legitimação do governo militar que surgia como o governo que realizava o sonho da casa própria, sendo este sonho disseminado na sociedade brasileira. Com a criação do BNH foram surgindo nos estados e municípios as Companhias de Habitação. Havia um financiamento, mas este não se destinava à população pobre, as verbas eram liberadas com base na renda da pessoa e na sua capacidade de pagar as prestações. Os excluídos continuavam a buscar as ocupações para estabelecer a sua moradia, sendo o Estado permissivo quanto a formação dos assentamentos irregulares, pois, mesmo de uma maneira torta, supria a sua ausência.

Em 1973 é lançado o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e o Sistema de Financiamento de Habitação Popular (SIFHAP). Com este novo plano houve a redução das inadimplências tendo a política pública alcançado a população de três à cinco salários mínimos.

Nos anos 80 e 90, com a inadimplência causada pela crise econômica, o SFH e o BNH foram extintos. O FGTS foi reestruturado com a criação do Conselho Curador do Fundo, os juros dos financiamentos foram aumentando dificultando ainda mais o acesso das famílias de baixa renda a estes recursos. Entre 1992 e 1995 foram criados alguns programas habitacionais:

**Habitar - Brasil:** destina-se a apoiar Estados e Municípios na melhoria das condições de habitabilidade de famílias com renda de até três salários mínimos que vivem em áreas impróprias para a moradia. Os recursos são a fundo perdido e tem sua origem no Orçamento Geral da União, nos orçamentos dos Estados e Municípios e no Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, sendo que depois este financiamento sofreu cortes no Orçamento Geral da União;

**Pró-moradia:** destina-se a financiar a melhoria das condições de moradia das famílias com renda de até três salários mínimos, através das modalidades de urbanização, aquisição ou produção de lotes urbanizados, materiais de construção, produção e urbanização de conjuntos habitacionais. Os recursos vêm do FGTS, dos mutuários e dos Estados e Municípios, sendo que estes tomam o recurso como empréstimo com juros de 5% (cinco por cento), pagando uma contrapartida de 10% (dez por cento). Foi suspenso devido a falta de pagamento e endividamento dos Estados e Municípios;

**Carta de Crédito Individual:** destina-se a financiar a melhoria das condições de moradia das famílias com renda de até doze salários mínimos, com aquisição de casas ou lotes urbanizados e com a conclusão, reforma ou ampliação do imóvel. Os recursos vêm do FGTS e a forma do pagamento é em função da renda do financiado. Este tipo de financiamento não era pouco acessado pela população de baixa renda devido aos seus requisitos formais de comprovação de renda;

**Carta de Crédito Associativo:** destina-se a financiar a construção de unidades habitacionais ou lotes urbanizados para grupos organizados como condomínios, sindicatos, cooperativas, ou associações voltadas a produção habitacional. Os recursos são do FGTS e a forma do pagamento é em função da renda da pessoa física financiada. Não tinha acesso da população de renda de 0 à 3 salários mínimos;

**Apoio a Produção de Habitações:** destina-se a financiar a produção de até 500 unidades habitacionais. O recurso é do FGTS e o valor do empréstimo ao agente financeiro estadual ou municipal será repassado ao mutuário final em até 80% (oitenta por cento) do valor de venda ou avaliação;

**Arrendamento Residencial:** destina-se ao arrendamento de imóveis edificados ou reformados pelo Poder Público, com opção de compra ao final de 20 anos, voltado a famílias com renda de até seis salários mínimos. Este financiamento também dificulta o acesso das famílias de baixa renda em virtude de exigir uma comprovação formal de renda e ter um alto custo das unidades.

Atualmente o Governo Federal conta com o Ministério das Cidades que possui a Secretaria Nacional de Habitação. A Secretaria é responsável pela formulação e proposição dos instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação. Busca desenvolver os trabalhos de concepção e estruturação da estratégia para equacionamento do déficit habitacional brasileiro. Coloca a questão habitacional como algo que precisa ser enfrentada de forma articulada com as políticas urbana, fundiária e de saneamento. O Ministério das cidades continua com alguns dos programas habitacionais já citados além de outros destinados à população de baixa renda, como: Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários, Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional destinada a Famílias de Baixa Renda, Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH e Programa Crédito Solidário.

### *1.8.2 Políticas habitacionais na ordem jurídica brasileira*

As políticas habitacionais que vinham sendo executadas pelo Poder Público não atingiam de maneira eficaz o problema da falta de moradia. As políticas não eram voltadas a população de baixa renda e isto é comprovado quando temos um déficit habitacional em 2000 de 6.656.526, sendo que só nas cidades é estimado em 5.414.944. As famílias de até três salários mínimos de renda mensal compõem 83,2% do déficit urbano (SAULE, 2004, P. 334 e 335). Os dados mostram como o Estado Brasileiro não vem respeitando os pactos internacionais não tomando medidas apropriadas para a efetivação do direito à moradia, desrespeitando nossa Carta Magna.

A política de habitação que vinha sendo desenvolvida não era voltada para a efetivação da função social da propriedade urbana nem era acompanhada de uma política urbana de universalização do acesso à terra. A construção de habitação para a classe de baixa renda se concentrava nas áreas periféricas da cidade com o Poder Público tendo que bancar a extensão da infra-estrutura enquanto havia imóveis mais próximos com condições para a moradia sem utilização por parte de seus proprietários. A população que se refugia nos assentamentos irregulares é excluída da cidade e dos financiamentos. Os imóveis ilegais não têm acesso aos financiamentos para a melhoria de suas casas em virtude da exigência dos bancos dos títulos jurídicos dos imóveis para a liberação de verbas.

Frente a esta realidade o Município terá um papel fundamental na efetivação do direito à moradia. Mesmo que os recursos para habitação sejam ainda em grande maioria vindos da União, a Constituição reservou ao Município o planejamento e a gestão local com a obrigação de traçar uma política habitacional inclusa em uma política urbana que efetive a função social da propriedade, uma política urbana que garanta o acesso à moradia.

## **2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Como já se vem demonstrando no decorrer desta monografia, as cidades brasileiras vivem hoje um verdadeiro caos, marcadas por desordem e exclusão. As cidades são divididas em uma cidade formal e outra informal. Nas cidades formais existem todos os componentes para uma vida adequada, onde os direitos humanos, sejam civis, políticos, econômicos, sociais ou culturais, são respeitados. Na cidade informal o desrespeito à vida humana é o traço mais forte, nestas áreas a população pobre é refém de políticas clientelistas que trocam direitos humanos por votos.

A população pobre, buscando alternativas de moradia, foi ao longo do tempo formando assentamentos irregulares como: favelas, cortiços, loteamentos clandestinos. Tais assentamentos têm como características a carência de infra-estrutura, a péssima localização, a falta de serviços públicos básicos, além de contarem com unidades habitacionais de uma precariedade desumana. Demonstrando os efeitos dessa perversa exclusão social, atualmente, 85% (oitenta e cinco por cento) dos domicílios urbanos não têm acesso ao sistema de abastecimento de água potável e quase 50% (cinquenta por cento) não estão ligados às redes coletoras de esgotamento sanitário (site do Ministério das Cidades ).

Fortaleza não foge à regra das cidades brasileiras. A partir da década de 30, a cidade teve um crescimento demográfico elevado que se refletiu no aumento de sua área urbana. Contudo, a expansão da cidade não foi acompanhada de ampliação da infra-estrutura urbana. Nessa época, surgiram favelas como o Cercado do Zé Padre (1930), Mucuripe (1933), Lagamar (1933), Morro do Ouro, Varjota e outras (SILVA, 1992, p. 29). No decorrer do tempo foram se criando duas cidades: de um lado, uma Fortaleza que concentra luxos e riquezas; de outro, uma Fortaleza de miséria, pobreza e injustiça social, onde pelo menos 37,41% (trinta e sete vírgula quarenta e um

por cento) das famílias vivem abaixo da linha de pobreza (Jornal O POVO: 02 de Janeiro de 2002- Fortaleza) e cerca de 700 mil pessoas moram em favelas (Jornal O POVO: 08 de agosto de 2004 - Fortaleza).

Na atual situação que se encontram as cidades brasileiras, inclusive Fortaleza, o Poder Público tem o dever de intervir nas cidades garantindo o direito à cidade e à moradia. A regularização fundiária vai consistir em um conjunto de medidas, sejam urbanísticas, jurídicas, econômicas ou sociais, que, através de um processo democrático, irão garantir a determinada comunidade uma vida digna.

## **2.1 Regularização fundiária como instrumento de efetivação do direito à moradia**

O capital imobiliário rege o crescimento das cidades. A população pobre fica excluída do acesso a terra e de todos os serviços públicos essenciais à vida digna. O Poder Público, como já foi exposto nos itens anteriores, tem o dever de intervir nesta cidade tornando-a mais justa. A atuação do Poder Público passa pela regularização fundiária, sendo um processo de intervenção urbana que conta com várias dimensões: urbanística, jurídica, econômica e social.

Os assentamentos irregulares são em sua maioria formados de maneira desordenada onde: o traçado das ruas não segue o tradicional modelo xadrez, parecendo mais labirintos que fogem ao sistema viário da cidade; a largura das vias é mínima, impedindo o acesso de ambulâncias, carros coletores de lixo dentre outros serviços, além da falta de pavimentação; a disposição dos lotes não é homogênea tendo uma grande variedade de tamanhos; as quadras nem sempre tem o conhecido formato quadrangular; além da falta de infra-estrutura básica e equipamentos de saúde, educação e lazer.

A intervenção física tem que levar em conta os elementos que compõem o direito à moradia. Deve-se, à medida do possível, adequar as ruas

ao sistema viário da cidade, alargando algumas, criando passeios, possibilitando um melhor deslocamento na área.

A habitabilidade deve ser garantida para todas as casas. Em um assentamento irregular encontramos diversos tipos de casa, seja no formato, seja no seu material de construção. Dentro desta variedade de casas encontramos casas sem banheiro, locadas em lotes, quando claramente delimitados, muito aquém do mínimo estabelecido em lei, inexistência de recuos, construção de mais de um pavimento sem nenhuma base técnica e segurança. Deve-se avaliar com a comunidade como se dará a intervenção nas casas, claro que algumas coisas, como o banheiro, são obrigatórias, mas outras, como o tamanho de lote, podem ser definidos conjuntamente, respeitando um mínimo que garanta habitabilidade.

Um projeto urbanístico deve fazer a análise da comunidade e de seu entorno avaliando quais equipamentos públicos existem na área. Existem equipamentos de lazer? Há creches? Qual é a demanda daquela comunidade? Através de um diagnóstico prévio devem-se identificar quais as demandas da comunidade e prever a construção destes equipamentos. Além destes equipamentos deve-se prover a comunidade de infra-estrutura básica como saneamento, água tratada, energia, iluminação pública, tudo necessário para a moradia.

O processo de regularização fundiária tem que ter sustentabilidade econômica. Maior parte da população que habita estes assentamentos informais é de famílias com renda de até três salários mínimos. A efetivação do direito à moradia passa por possibilitar que o cidadão suporte o custo moradia. Com a regularização fundiária o custo moradia passa a ser maior, gastos como água e energia, que não haviam em virtude das ligações clandestinas, passam a onerar a família. O Poder Público tem que promover em paralelo às outras ações políticas de geração de emprego e renda, dando condições àquela população de manter suas moradias. Além disso, pode-se instituir tarifas reduzidas dos serviços públicos para as famílias de baixa renda.

No âmbito social, temos que contemplar a adequação cultural do processo de intervenção. Aquela comunidade foi se formando e criando

vínculos sociais, consolidando costumes. Devem ser preservadas a expressão da identidade e da diversidade cultural da moradia, sendo contempladas na maneira como são construídas as moradias e nos materiais de construção usados. O vínculo entre as pessoas deve ser mantido evitando ao máximo os reassentamentos.

Outro aspecto é levar em conta nas políticas de regularização a questão de gênero. Muitas famílias hoje são chefiadas pelas mulheres, tendo que trabalhar e ainda dar assistências aos filhos, sofrendo preconceito e violência, dentro e fora de casa. O Poder Público, conhecendo esta realidade, deverá contemplar este público feminino proporcionando políticas públicas voltadas a este público e garantindo, preferencialmente, a titulação do imóvel no nome da mulher.

As ações de regularização devem envolver a comunidade. Devem haver capacitações da população sobre direitos humanos, direito à cidade, direito à moradia, regularização fundiária. As diretrizes urbanísticas e o próprio projeto urbanístico para a área devem ser construídos participativamente.

Por fim, a intervenção na área deverá também ser jurídica. Os assentamentos irregulares, como o próprio nome já diz, fogem ao que a legislação de uso e ocupação do solo disciplina. Apesar de percebermos que algumas comunidades tomam como base as leis para se organizarem (garantindo as vias, lotes bem demarcados, espaços para uso comum), os índices urbanísticos da realidade são muito diferentes dos trazidos pela lei. Ao se regularizar uma comunidade devem ser criadas normas jurídicas que relativizem os índices urbanísticos, trazendo aquelas para a legalidade.

Além da ocupação do solo, a principal ação jurídica é a legalização da posse dos imóveis. A insegurança jurídica da posse nos assentamentos é um dos principais problemas, pois a população fica exposta a conflitos fundiários, podendo ser despejadas a qualquer momento. O risco do despejo, além de tirar a tranquilidade até para dormir, faz com que a população não invista em sua moradia, reformando-a e possibilitando melhores condições de vida. A falta de um título jurídico também dificulta o acesso a crédito em instituições financeiras.

Não basta urbanizar, tem que haver uma titulação dos imóveis no nome dos moradores e moradoras do assentamento. Como nosso ordenamento jurídico só reconhece os direitos reais quando estão registrados em cartório de imóveis, os títulos conferidos devem constar no respectivo cartório.

A regularização fundiária surge como efetivadora do direito à moradia, suas dimensões, mencionadas acima, contemplam cada um dos componentes deste direito, desde o aspecto físico até o social. Dentre os efeitos da regularização fundiária temos a efetivação da função social da propriedade. Os terrenos desocupados que eram ignorados pelos proprietários, inclusive pelo Poder Público, passam a servir de moradia para a população de baixa renda. O processo de regularização fundiária reconhece aquela situação de fato e legitima a posse dos terrenos desocupados para serem usados para o seu fim, a moradia. Através da regularização fundiária se implementa um processo de redistribuição de terras, proporcionando a legalidade aos assentamentos irregulares. A propriedade padece, sendo seu titular substituído, para que esta tenha a sua função social.

Como já se comentou, a regularização fundiária traz a segurança jurídica da posse para a contenção dos despejos. Além de evitar os despejos, repugnados pela legislação internacional (Comentário Geral nº 7), a segurança na posse traz efeitos físicos no assentamento. A segurança na posse pode vir a estimular a melhoria e consolidação das habitações, proporcionando que eles mesmos invistam na sua habitação, construindo com materiais de construção mais seguros garantindo condições de habitabilidade. Promovendo a legalização da posse pode-se incentivar a autoconstrução, estabelecendo moradia. Além disso, os financiamentos para particulares investirem em suas moradias são condicionados à prova da regularidade jurídica do imóvel, regularizar as moradias é permitir que o particular tenha acesso a estes investimentos.

Além das vantagens proporcionadas individualmente aos particulares, a falta de litígio sobre determinada área é requisito de alguns investimentos públicos federais. Alguns projetos exigem, para a liberação de verba, a segurança jurídica da área que esta sendo objeto da intervenção.

A União dispõe de verbas para que o Poder Público Municipal promova projetos de regularização fundiária. Existe o programa Papel Passado que é uma ação que apóia a regularização fundiária sustentável. A intenção é que Estados, Municípios e o Distrito Federal tenham condições de implementar nesses locais projetos de regularização urbanística ambiental e jurídico-legal. No ano de 2005 e 2006 foram promovidas Consultas Prévias para APOIO À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL DE ASSENTAMENTOS INFORMAIS EM ÁREAS URBANAS que tem como objetivo geral apoiar Estados, Municípios, o DF e entidades privadas sem fins lucrativos envolvidas na temática da regularização fundiária a implementar ações de regularização de assentamentos urbanos informais integrando-os à cidade de forma definitiva. Tem como objetivo específico prover apoio técnico e financeiro para realização das ações necessárias à formulação ou implementação de programas e ações de regularização fundiária sustentável, visando à democratização do acesso da população de baixa renda à terra regularizada e urbanizada. Na modalidade de financiamento de atividades jurídicas e administrativas de regularização fundiária o Ministério das Cidades financia até R\$ 200,00 (duzentos reais) por família.

O Poder Público deve promover ações de regularização fundiária para efetivar o direito à moradia e o direito à cidade. O Município, como ente da federação diretamente responsável pelo desenvolvimento urbano, deve prover ações de regularização, seja com financiamento próprio, seja acessando financiamentos federais. O direito a moradia deve ser exigido pela população, pressionando o Poder Público para a sua promoção e para a participação nos processos de intervenção.

Devido ao cunho jurídico desta monografia, nos deteremos no aspecto jurídico da regularização fundiária, analisando os veículos jurídicos para a concretização desta. Mas não podemos ignorar que não haverá a efetivação do direito à moradia sem que todas as dimensões do que compõem a regularização fundiária sejam contempladas.

## 2.2 Estatuto da Cidade e a regularização fundiária

Depois de onze anos e muita luta do Movimento de Reforma urbana, foi promulgado em 10 de julho de 2001 a Lei nº 10.257, o Estatuto da Cidade. O Estatuto da Cidade funciona como uma caixa de ferramentas, traz vários instrumentos para o planejamento e gestão das cidades que deverão ser aplicados de acordo com as diretrizes gerais também firmadas por ele.

A propriedade urbana não pode ser mais encarada numa lógica privatista, onde o proprietário faz o que quiser do imóvel. O uso da propriedade urbana deve estar em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. O Estatuto da Cidade traz que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. A propriedade vai ter que seguir a sua função social e o Poder Público vai agir para que isso se concretize.

O Art. 2º enumera em seus incisos as diretrizes gerais que irão balizar a política urbana. Esta política tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Seus dois primeiros incisos têm uma grande importância para a gestão e planejamento urbano:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

O que vai guiar o desenvolvimento da cidade não são interesses privados, a cidade não se orientará pelo capital, seja imobiliário, industrial ou até turístico. A cidade deve ser de todos, com igual acesso ao que ela pode oferecer. O planejamento e a gestão de uma cidade que não se voltarem à efetivação do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, não estarão respeitando o direito à cidade.

Outra diretriz fundamental para as cidades é o da gestão democrática. A democracia representativa vem perdendo cada vez mais espaço para a democracia participativa e este fenômeno se materializa no governo local, através das experiências de orçamento participativo e planejamento urbano participativo, além das Conferências e conselhos, sejam das cidades, de meio ambiente ou outros. A gestão democrática surge como instrumento imprescindível para enfrentar os interesses dominantes na cidade, somente com a pressão popular teremos a construção de uma cidade justa. Apesar da participação da população está se concretizando em vários municípios, ainda há muito que se caminhar para que as cidades sejam geridas e planejadas por todos os cidadãos.

O Estatuto da cidade visa garantir que a propriedade urbana tenha a sua função social. A política de regularização fundiária é curativa, ou seja, vai em busca de corrigir distorções geradas por um crescimento desordenado e marcado pela injustiça social. A cidade deve contar com instrumentos preventivos, o planejamento deve eliminar os fatores que causam segregação. Uma dos fatores mais relevantes é a falta do acesso à terra urbana por parte da população. Excluída do mercado formal a população ocupa aquelas áreas de menor interesse para o mercado e para o poder público, como margens de rios e lagoas, terrenos na periferia que não tem a menor infra-estrutura, dentre outros.

A Política Urbana deve democratizar o acesso a terra e à habitação de interesse social, agindo em parceria entre os entes federados e a iniciativa privada, como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) que tem por objetivo propiciar moradia à população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra. Deve haver uma simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.

A política urbana deve coibir a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização, para isso, traça instrumentos que impulsionem os proprietários para a devida utilização dos seus imóveis, disciplinado nos Artigos 5º ao 8º o parcelamento, edificação ou

utilização compulsórios, o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

O Estatuto disciplina a regularização dos assentamentos irregulares localizados nas áreas urbanas:

XIV – regularização fundiária e 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 a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

A lei reconhece a existência dos assentamentos irregulares e a necessidade de integrá-los à cidade. Os assentamentos deverão ser regularizados juridicamente e urbanisticamente. A regularização jurídica passará pela titularização dos imóveis existentes nos assentamentos e pela legalização do uso e ocupação que se dá naquela área.

O Estatuto da Cidade, além de colocar a regularização como diretriz, fornece instrumentos para a sua concretização. O Art. 4º disciplina institutos jurídicos e políticos para a concretização de uma política fundiária a instituição de zonas especiais de interesse social, a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia e a usucapião especial de imóvel urbano.

Os instrumentos de Regularização Fundiária acima citados serão analisados no próximo capítulo. Deve-se frisar que a regularização dos assentamentos deve estar inserida em uma política urbana que democratize a cidade. Caso não haja pressão popular para a construção de uma cidade de todos, o poder público sempre estará correndo atrás do prejuízo, corrigindo os efeitos da desigualdade e se onerando ainda mais.

### **3 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

A regularização fundiária vai se dar através dos vários instrumentos fornecidos por nosso ordenamento jurídico, principalmente o Estatuto da Cidade. O tipo de instrumento a ser utilizado vai variar de acordo com o tipo de assentamento a ser regularizado.

Ao se iniciar um processo de regularização deve-se diagnosticar o assentamento verificando: quanto tempo ele tem, como se deu a ocupação, se a área é de domínio público ou privado. Encontramos dentre os assentamentos irregulares os conjuntos habitacionais públicos e privados, loteamentos clandestinos e irregulares, ocupações e favelas, ocupações coletivas de aluguel ou cortiços e condomínios rurais.

Este trabalho analisará quatro instrumentos de regularização fundiária trazidos pelo Estatuto da Cidade: zonas especiais de interesse social, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia e usucapião especial de imóvel urbano. Estes instrumentos vão surgir como ferramentas fundamentais na regularização dos conjuntos habitacionais, públicos ou privados; ocupações e favelas; até de loteamentos clandestinos e irregulares.

#### **3.1 Zonas Especiais de Interesse Social**

Registra-se, desde cedo, na tradição jurídica brasileira, a responsabilidade municipal concorrente à constitucional em matéria de legislação e cumprimento de normas urbanísticas que pretendem ordenar a vida nas cidades (LEAL,1998, p. 83). A Constituição de 1998 traz em seu

artigo 30, VIII, que o Município deverá promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

O Município regulamenta através de suas leis o uso e a ocupação do solo urbano. Disciplina a largura das vias, o tamanho dos lotes, a altura das edificações, número de pavimentos, tipo de uso do imóvel em determinada área. Um dos instrumentos para a regulamentação dos usos da propriedade urbana é o zoneamento.

O zoneamento pode ser entendido como um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal, o zoneamento regula o uso da propriedade do e dos edifícios em áreas homogêneas, no interesse do bem estar da população (SILVA, 1997, p. 232).

Muitas vezes o zoneamento acabava deixando, indevidamente, de ser uma simples ferramenta para sintetizar todo o planejamento. Além disto, o zoneamento foi muito usado como forma de exclusão social. Marcelo Lopes de Souza dizia em sua obra “Mudar a Cidade” que mais marcado que na Europa por desigualdades sociais, em larga medida associadas à problemática da discriminação étnica, os EUA viram prosperar a utilização do zoneamento como um meio de exclusão social de maneira particularmente intensa (SOUZA, 2003, p. 252).

No Brasil, este planejamento sai de uma lógica excludente pra uma includente, voltando os investimentos urbanos para as áreas mais pobres.

Aquilo que se está a apelidar de um “zoneamento includente”, e que poderia ser chamado, mais tecnicamente, de zoneamento de prioridades, assume o princípio que, entre setores da esquerda brasileira, tornou-se conhecido como “inversão de prioridades”: ou seja, no que se refere aos investimentos públicos em infraestrutura, o Estado, em vez de privilegiar os bairros já privilegiados, deveria por ênfase na satisfação das necessidades básicas dos mais pobres em matéria de equipamentos urbanos. Foi na virada dos anos 80 para os anos 90 que um zoneamento de tipo diferente, explícita e prioritariamente voltado para a promoção social em áreas pobres, fez a sua aparição, inspirado no ideário da reforma urbana (SOUZA, 2003, p. 262).

A preocupação central de um zoneamento de prioridades e “includente”, em contraste com a técnica tradicional de zoneamento

de uso do solo, não é a separação de funções e usos, mas sim a identificação dos espaços residenciais dos pobres urbanos e sua classificação de acordo com a natureza do assentamento (favela ou loteamento irregular) e, adicionalmente, conforme o grau de carência de infra-estrutura apresentado. Convencionou-se chamar esses espaços de ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (AEIS) ou ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS). Tais espaços compreendem, principalmente, favelas, loteamentos irregulares e os vazios urbanos (SOUZA, 2003, p. 263).

Os assentamentos irregulares devem ser priorizados pelo poder público dentro da política urbana. Além da carência da infra-estrutura, os assentamentos informais não obedecem à legislação de uso e ocupação do solo, seu formato é desordenado, as casas são construídas de acordo com o tanto de material de construção que se pode comprar, quando se pode comprar. As vias tem traçado irregular e os lotes têm os mais variados tamanhos e formas, nem sempre guardando um de seus limites para alguma via pública. A legislação municipal tem que reconhecer esta infinidade de tipos de assentamentos, formados pela desigualdade social.

No âmbito do Programa Habitar Brasil/BID, nos projetos de desenvolvimento institucional da unidade executora municipal, a empresa R. FURLANI, contratada pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, realizou estudos em assentamentos irregulares de Fortaleza verificando os índices urbanísticos seguidos na realidade:

**TABELA 01: INDICADORES URBANÍSTICOS DOS ASSENTAMENTOS ANALISADOS**

	ÁREA DO LOTE MÍNIMO <sup>(1)</sup> (m <sup>2</sup> )	ÁREA DO LOTE PADRÃO <sup>(2)</sup> (m <sup>2</sup> )	ÁREA OCUPADA <sup>(3)</sup>		TESTADA MÍNIMA <sup>(4)</sup> (m)	T.O. <sup>(5)</sup> (%)	TAXA DE ÁREA LIVRE <sup>(6)</sup> (%)	TAXA DE ÁREA INSTITUC. <sup>(7)</sup> (%)	LARGURA VIA MÍNIMA <sup>(8)</sup> (m)
			MÍNIMA (m <sup>2</sup> )	MÁXIMA (m <sup>2</sup> )					
CAPIM	40,0	80,0	3,50	120,0	1,7	80	1,4	0,1	1,5
DUNAS II	27,0	200,0	4,0	460,0	3,4	50	27,9	0,4	1,8
JARDIM OLIVÂNDIA	40,0	90,0	20,0	370,0	3,4	40	16,9	0,8	2,2
LAGOA DO GENGIBRE	15,0	40,0	6,0	140,0	2,2	100	30,0	0,0	0,8
PALMEIRAS	55,0	180,0	20,0	350,0	3,0	55	7,6	7,4	3,0

PARQUE UNIVERSAL	50,0	300,0	12,0	350,0	3,5	80	3,5	2,8	2,3
PRE-9	40,0	125,0	40,0	1.300,0	5,0	55	0,0	0,0	2,0
ROSALINA	50,0	130,0	25,0	290,0	5,0	70	7,0	0,0	3,0
CAÇA E PESCA	32,0	78,0	12,0	320,0	4,0	75	70,0	0,0	1,1
BOA ESPERANÇA	45,0	185,0	25,0	460,0	3,0	70	16,7	4,0	3,0
LAGOA DA ZEZA	40,0	120,0	3,50	150,0	3,5	90	5,3	0,0	3,0
MOURA BRASIL	30,0	85,0	27,0	620,0	3,5	75	7,7	5,9	2,0
PIRAMBU	30,0	120,0	10,0	1.400,0	7,0	80	0,5	1,3	2,0
SERVILUZ	30,0	120,0	15,0	315,0	2,8	90	0,6	1,4	2,0
<b>MÉDIA</b>	<b>37,4</b>	<b>132,3</b>	<b>15,9</b>	<b>474,6</b>	<b>3,6</b>	<b>72,1</b>	<b>13,9</b>	<b>1,72</b>	<b>2,1</b>

Fonte: Pesquisa realizada a partir de base cartográfica do município de Fortaleza de 2001. (1) A “área do lote mínimo” é a área do menor lote encontrado no assentamento. (2) A “área do lote padrão” não corresponde a uma média das áreas encontradas no assentamento, mas sim à área do lote que aparece com maior frequência. (3) A “área ocupada” é a área da projeção da edificação no lote, incluindo as projeções de cobertura. (4) A “testada mínima” é a medida da menor frente de lote encontrada no assentamento. (5) A “taxa de ocupação” é a relação da área ocupada dividida pela área do lote. (6) A “taxa de área livre” é a relação entre a soma de todas as áreas livres e verdes do assentamento dividida pela área total do mesmo. (7) A “taxa de área institucional” é a relação entre a soma de todas as áreas institucionais existentes no interior do assentamento dividida pela área total do mesmo. (8) A “largura da via mínima” é a menor dimensão transversal de via encontrada no assentamento, incluindo o leito carroçável e os passeios.

A legislação de Fortaleza tem em seus índices, já flexibilizados para áreas de baixa renda, valores muito mais altos que os constatados no estudo acima citado.

**TABELA 02: PADRÕES PARA REASSENTAMENTOS POPULARES**

ELEMENTOS PARÂMETROS	VIA INTERNA	VIA PEDESTRE	PASS.PEDESTRE	QUADRAS	LOTES
	LARGURA TOTAL (MÍNIMA)	6,00m <sup>(1)</sup>	4,00m	2,00m	-
LARGURA DO ROLAMENTO	3,20m a 5,00m	-	-	-	-
LARGURA DO PASSEIO	1,10m	-	-	-	-

LARG. PASSEIO (com poste)	1,70m	-	-	-	-
EXTENSÃO MÁXIMA	200,00m	200,00m	60,00m	-	-
EXTENSÃO MÁXIMA (SEM SAIDA)	60,00m	100,00m	60,00m	-	-
TESTADA MÍNIMA	-	-	-	-	4,00m
ÁREA MÍNIMA	-	-	-	-	60,00m <sup>2</sup>
TESTADA MÁXIMA	-	-	-	200,00m	-

Fonte: Lei Nº 7.987/96 – Lei de Uso e Ocupação do Solo. <sup>(1)</sup>Largura mínima para uma extensão máxima da via interna de até 200,00m. Para as vias com extensão acima de 200,00m será analisado caso a caso, considerando o sistema viário do local de implantação do assentamento popular.

Nota-se a discrepância entre a realidade encontrada nos assentamentos e os índices, já flexibilizados, estabelecidos pela lei. A começar pelo tamanho do lote, verificamos que o lote nas comunidades tem média de 37,4 m<sup>2</sup> enquanto o legal é de 60m<sup>2</sup>. na largura de via dos assentamentos temos 2,1 metros enquanto a passagem de pedestre é que corresponde a 2 metros.

Frente à realidade das ocupações de baixa renda não se pode exigir que destes assentamentos o mesmo rigor legal que as ocupações do resto da cidade, seja por já constituírem assentamentos consolidados ou se tratar de habitação para população de baixa renda. As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS ou Áreas Especiais de Interesse Social são áreas onde estes índices urbanísticos serão flexibilizados para que os assentamentos informais sejam incluídos na formalidade e na própria cidade. O Estatuto da Cidade, reconhecendo a importância das ZEIS, as trouxeram no seu artigo 4º, inciso V, alínea f, como instrumento da política urbana.

As ZEIS são áreas da cidade que são identificadas e priorizadas pelo poder público, onde os índices urbanísticos são flexibilizados devido às suas características. O parcelamento, uso e ocupação do solo nos assentamentos irregulares receberão tratamento diferente, seguindo as características locais. Caso não houvesse esta flexibilização seria impossível a legalização de ocupações e favelas, o custo para reassentamento é muito alto devido aos preços elevados da terra urbana, inviabilizando os projetos. Até os novos

conjuntos habitacionais precisam de índices menos rígidos pois, devido aos poucos recursos e um banco de terras públicas insuficiente, o potencial construtivo em pequenas áreas deve ser maximizado.

Além das vantagens já citadas, devido à priorização nos investimentos e no regramento urbanístico diferente, as Zonas Especiais de Interesse Social protegem as áreas da especulação imobiliária, garantindo que aqueles imóveis permaneçam utilizados para habitação de interesse social. A própria instituição das ZEIS dá maior segurança à posse daquele ocupante pois freia o mercado imobiliário para aquela área.

O ideal é que as Zonas Especiais de Interesse Social, por fazerem parte do zoneamento, sejam identificadas no Plano Diretor. Como todo o planejamento urbano, a indicação das ZEIS deverá ser feita de maneira participativa, diagnosticando na cidade as áreas que passaram por um processo de regularização fundiária.

Deverão ser adotados parâmetros urbanísticos que deverão ser respeitados por todas as Zonas Especiais de Interesse Social como: um lote mínimo, os recuos que serão obrigatórios e quanto medirão, índice de aproveitamento, taxa de ocupação, gabarito, largura das vias, a existência e a largura dos passeios.

A definição dos parâmetros urbanísticos gerais deve ser feito com muito cuidado que com o máximo de participação da população. Ao se estipular índices elevados poderá se estar inviabilizando as intervenções, mas deve-se ter o cuidado para não comprometer a habitabilidade dos imóveis. Como disciplinou o Comentário Geral nº4, citado acima, a moradia deve ser habitável, tendo segurança física, espaço adequado e proteção do frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento e de outras ameaças à saúde, dos perigos estruturais e dos vetores de doença.

Outro cuidado que se deve ter ao flexibilizar índices urbanísticos é o de não se criar guetos nas cidades. Áreas segregadas da cidade, ocupadas por população de baixa renda. Criar as áreas para os pobres na cidade pode até legalizar a ocupação, mas não se estará efetivando o direito à cidade.

Podem haver diferentes tipos de ZEIS. Pode-se instituir ZEIS para os diferentes tipos de assentamentos irregulares. Algumas legislações municipais colocam como tipos de ZEIS: ocupações e favelas, devido à sua ocupação desordenada e a falta de relação jurídica entre o morador do imóvel e o proprietário; loteamentos irregulares (aquele loteamento cujo loteador, em tese, o proprietário da terra e cujo projeto foi aprovado pela Prefeitura, o qual, todavia, não foi devidamente executado ou não seguiu as outras etapas necessária trazidas pela 6.766/1979) e clandestinos (aquele loteamento que não há nem projeto apresentado ou aprovado pela Prefeitura)<sup>2</sup>; áreas para conjuntos habitacionais de interesse social, seja aqueles já construídos ou as áreas urbanas não que utilizadas que se destinem a habitação de interesse social.

Porto Alegre definiu no seu Plano Diretor, dentre suas Áreas Especiais de Interesse Urbanístico, as Áreas Especiais de Interesse Social.

Art. 76. As Áreas Especiais de Interesse Social são aquelas destinadas à produção e à manutenção de Habitação de Interesse Social, com destinação específica, normas próprias de uso e ocupação do solo, compreendendo as seguintes situações:

I - AEIS I - assentamentos autoproduzidos por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas, aplicando-se as Leis Complementares n°s 242, de 10 de janeiro de 1991, e 251, de 26 de julho de 1991, que dispõem sobre a Concessão de Direito Real de Uso - CRDU -, nos termos da Lei Orgânica do Município, art. 1° do Ato das Disposições Orgânicas, Gerais e Transitórias, quando se tratar de bens públicos municipais;

II - AEIS II - loteamentos públicos ou privados irregulares ou clandestinos que atendam às condições de habitabilidade nos termos do § 5° deste artigo;

III - AEIS III - imóveis não-edificados, subutilizados, localizados na Área de Ocupação Intensiva, que venham a ser destinados à implantação de Habitação de Interesse Social com interveniência do Poder Público.

IV - AEIS IV - áreas ocupadas com fins de uso habitacional por populações de baixa renda com incidência significativa de edificações precárias, não plenamente concluídas, degradadas ou destinadas originalmente a outras atividades, na maioria das vezes com carência de equipamentos públicos e comunitários.

Das AEIS criadas, somente as AEIS I e II se destinam à regularização fundiária. Belo Horizonte também regularam em sua legislação as ZEIS.

---

<sup>2</sup> Regularização da Terra e Moradia, O Que é e Como Implementar. CAIXA e INSTITUTO POLIS.

Art. 137 - O Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA - é o instrumento destinado a regular os processos de urbanização e de regularização fundiária das Zonas de Especial Interesse Social 1 (ZEIS-1) e das Zonas de Especial Interesse Social 3 (ZEIS-3), estabelecendo critérios especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo, nos termos do Parágrafo único do art. 57 da Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996, e dos arts. 12 e 43 da Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996, bem como o art. 12 - Das Disposições Transitórias da mesma Lei.

§ 1º - As ZEIS-1 são as "regiões ocupadas desordenadamente por população de baixa renda, nas quais existe interesse público em promover programas habitacionais de urbanização e de regularização fundiária, urbanística e jurídica, visando à promoção da melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e a sua integração à malha urbana".

§ 2º - As ZEIS-3 são "regiões edificadas em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social".

Recife regulamenta na Lei Municipal nº 16.113/1995 o Plano de Regularização das Zonas Espaciais e Interesse Social – PREZEIS. No artigo 2º traz os tipos de assentamentos que serão considerados Zonas Espaciais de Interesse Social.

Art.2º - Poderão ser consideradas Zonas Especiais de Interesse Social:

I – os assentamentos habitacionais consolidados de baixa renda, surgidos espontaneamente e carentes de infra-estrutura básica;

II – as áreas destinadas a programas habitacionais de Interesse Social.

Quanto às normas relativas a cada localidade devem ser estipuladas uma por uma, podendo ser feito por meio de decreto do(a) chefe do Poder Executivo Municipal. Porto alegre traz em seu Plano Diretor que a definição de regime urbanístico será por decreto quando a sua alteração restringir-se ao uso e outros indicadores - não modificando índices de aproveitamento e densificação em relação ao entorno - e por lei ordinária quando as alterações modificarem índices de aproveitamento e densificação. Em Recife as normas de uso, ocupação e aproveitamento do solo serão detalhadas em plano urbanístico específico para cada área. Quanto ao instrumento legal que

regulamentará o zoneamento, Hely Lopes Meirelles disciplina em sua obra “Direito de Construir” que:

A imposição e a alteração do zoneamento têm suscitado divergência jurisprudencial quanto ao instrumento legal para sua efetivação. Alguns julgados entendem que só pode ser consubstanciado em lei municipal; outros o admitem por decreto do prefeito. Devemos distinguir duas situações: as normas de zoneamento e a fixação das zonas. Aquelas são privativas de lei; estas, de decreto. A lei estabelecerá as diretrizes, os critérios, os usos admissíveis, tolerados e vedados nas zonas previstas; o decreto individualizará as zonas e especificará os usos concretamente para cada local. O zoneamento, no seu aspecto programático e normativo, é objeto de lei, mas na sua fase executiva – em cumprimento da lei – é objeto de decreto. O que não se admite é o zoneamento exclusivamente por decreto, sem base em norma legislativa que o imponha para a cidade e indique a destinação urbanística de cada zona.” (MEIRELLES, 2005, p.128).

As diretrizes urbanísticas para cada comunidade devem ser instituídas participativamente, formando órgãos colegiados deliberativos que contem com participação no mínimo paritária da população. Em Recife existe uma Comissão de Urbanização e Legalização – COMUL – para cada ZEIS. As COMULs são espaços para discussão e deliberação acerca dos projetos de urbanização e regularização jurídica a serem desenvolvidas pelo Poder Público Municipal na respectiva ZEIS. A COMUL terá um representante da Empresa de Urbanização de Recife – URB/Recife, um representante do Órgão Público responsável pela execução do projeto de urbanização e regularização fundiária, um representante indicado pela entidade civil que presta assessoria à comunidade e por ela escolhida e dois representantes da comunidade, moradores da ZEIS, cuja eleição será acompanhada pelo Coordenação do Fórum do PREZEIS (fórum formado pelas COMULs de toda a cidade).

A implantação da zona especial deve ser acompanhada de um projeto de urbanização para que ali se instale infra-estrutura urbana e equipamentos comunitários, fazendo com que aquela área saia da ilegalidade e passe a integrar a cidade formal, efetivando o direito à moradia e à cidade.

### *3.1.1 Legislação Municipal de Fortaleza*

A Lei Orgânica de Fortaleza estabelece no capítulo referente à Política Urbana (art. 149), que a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Município, assegurará a urbanização e regularização fundiária das áreas, onde esteja situada a população de baixa renda sem remoção dos moradores, salvo:

- Em área de risco, tendo nestes casos o Governo Municipal a obrigação de assentar a respectiva população no próprio bairro ou nas adjacências, em condições de moradia digna, sem ônus para os removidos e com os prazos acordados entre a população e a administração municipal;
- Nos casos em que a remoção seja imprescindível para a reurbanização, mediante consulta obrigatória e acordo de pelo menos dois terços da população atingida, assegurando o reassentamento no mesmo bairro.

Mais à frente, ao tratar da propriedade urbana no artigo 151, a LOM disciplina que a propriedade cumpre sua função social quando:

- Assegura a democratização do acesso ao solo urbano e à moradia;
- Adaptar-se à política urbana do plano diretor;
- Equiparar sua valorização ao interesse social;
- Não for utilizada para especulação imobiliária.

Ao tratar de habitação (Art. 188 à 193), no Art. 189, a LOM prevê que a política habitacional priorizará programas destinados à população de baixa renda, constituindo-se basicamente da urbanização de favelas e no artigo 192, que o poder público só reassentará a população de favelas para conjuntos habitacionais quando não for possível a urbanização dessas favelas em áreas contíguas ou próximas, de modo a não quebrar os vínculos da comunidade com a região na qual esta já residia.

Outra lei municipal que traz normas referentes à regularização fundiária é o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, principalmente no tratamento dos assentamentos espontâneos, regulamentados na seção de uso e ocupação diferenciados, nos Arts. 105 e 106:

Art. 105 – Consideram-se assentamentos espontâneos, podendo ser objeto de regularização fundiária, as áreas ocupadas por população de baixa renda, favela ou assentamentos assemelhados, destituídos da legitimidade do domínio dos terrenos, cuja forma se dá em alta densidade e em desacordo com os padrões urbanísticos regularmente instituídos, enquadrados nas seguintes situações:

I – terrenos públicos ou particulares ocupados por favelas, por população de baixa renda ou por assentamentos assemelhados, identificados e classificados pelo Poder Público, para uma ação de urbanização ou regularização jurídica da posse da terra.

II – loteamentos em terrenos não utilizados ou subutilizados, em relação aos quais houver interesse público na promoção de assentamentos populacionais de baixa renda.

Art. 106 – A urbanização das áreas com assentamentos espontâneos terão padrões de uso e ocupação do solo, planos urbanísticos próprios.

Também ao tratar de uso e ocupação diferenciados, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 7987/96) abre um capítulo para a instituição de áreas para aglomerados populares (Arts. 204 à 223). Os aglomerados populares seriam:

Art. 204 – Consideram-se áreas para aglomerados populares as denominadas e enquadradas nas seguintes situações:

I – assentamentos espontâneos – áreas de terrenos públicos (exclusive logradouros públicos e áreas institucionais oriundas de doações em loteamentos) ou particulares ocupadas por população de baixa renda – favelas ou assemelhados - destituída da legitimidade do domínio dos terrenos, cuja forma se dá em alta densidade e em desacordo com os padrões urbanísticos em vigor.

II – reassentamento popular - terrenos para os quais houver interesse do Poder Público municipal, estadual ou federal, na promoção de loteamentos e assentamentos para a população de baixa renda.

As áreas de aglomerados populares serão declaradas Zonas Residenciais Especiais, tendo nelas ação de urbanização e regularização jurídica da propriedade da terra. A própria LUOS traz padrões urbanísticos

diferenciados para essas áreas, mas explicita, no Art. 208, que as normas e padrões de parcelamento e ocupação do solo serão regulamentados por ato administrativo do Superintendente do Instituto do Planejamento do Município – IPLAM. O IPLAM foi extinto e suas atribuições foram divididas entre outros órgãos da Prefeitura. Essas atribuições deveriam estar com a Secretaria de Infra-estrutura (SEINF).

Como se vê, a legislação municipal de Fortaleza reconhece a existência dos assentamentos irregulares, identificando-os tanto no seu Plano Diretor como na sua LUOS. Mesmo constatando a existência destes assentamentos ela não cria um zoneamento para eles. A declaração de Zonas Residenciais Especiais não supre a falta de ZEIS em virtude da sua regulamentação ser precária, a ZRE só aparece mesmo no capítulo da LUOS referente aos aglomerados populares. Além disso não há a previsão de instancias e participação popular nas intervenções.

No final de 2004, foi aprovada pela Câmara Municipal de Fortaleza a lei que regulamenta a Política Habitacional de Interesse Social (Lei nº 8918/2004) que tem por objetivo assegurar condições dignas de moradia à população de Fortaleza, trazendo, dentre as suas estratégias, a “Estratégia Viver Tranquilo” (Art. 4º) que visa a promover a regularização fundiária em assentamentos precários, através da regularização fundiária, urbanística e edilícia, e assegurar a permanência na moradia através de instrumentos de gestão do solo urbano.

Na mesma data que foi aprovada a lei da Política Habitacional de Interesse Social, foi aprovada a Lei nº 8.923, de 29 de dezembro de 2004, que cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social. Apesar do nome, a lei passa longe de criar Zonas especiais de Interesse Social. Ao invés de se ter um processo participativo de identificação e criação das ZEIS, institui-se uma “Comissão de Alto Nível Técnico” (grifos do autor) para implantar o plano. As áreas não serão localizadas por um diagnóstico participativo e previstas no Plano Diretor, mas sim cadastradas pelas Secretarias Executivas Regionais (SER). Além disso, a própria lei na chega a um consenso quanto à denominação das zonas falando primeiro das Zonas Especiais de Interesse Social e colocando como sigla “ZIES”, depois chama

de Zonas Especiais de Integração Social, depois chama de Zonas de Interesse Social mas ainda mantém a sigla ZIES.

Fortaleza necessita urgentemente da instituição de zonas de interesse social. Em uma cidade onde mais de 30% (trinta por cento) da população vive em assentamentos irregulares deve haver uma regulamentação séria nas normas e uma maior ação do Poder Público, não basta brincar de legislar com um projeto de lei aprovado às escondidas. Com a revisão do Plano Diretor que haverá em 2006 espera-se uma maior seriedade do Poder Público com relação à moradia e uma efetiva participação popular.

### **3.2 Usucapião**

A usucapião surge como forma originária de aquisição de propriedade. Através da usucapião transfere-se os direitos de usar, gozar e dispor de determinado bem, sendo esta aquisição originária pois é desvinculada de qualquer relação com o titular do direito anterior. Temos na usucapião a prescrição aquisitiva da propriedade, passado determinado tempo de posse e cumprindo determinados requisitos, o possessor adquire a propriedade daquele bem.

Várias são as espécies de usucapião, variando no tempo e nos requisitos. Temos a usucapião ordinária onde aquele que possui como seu bem imóvel, por dez anos, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, adquirirá a propriedade do bem (Art. 1.242, Código Civil Brasileiro). Este prazo poderá ser reduzido para cinco anos em caso aquisição onerosa, nos termos do parágrafo único do Art. 1.242 do CC/2002.

A usucapião extraordinária necessita de 15 anos de posse sem a necessidade de justo título e boa-fé (Art. 1.238, Código Civil Brasileiro). Caso o morador tenha dado uma função social ao bem, estabelecendo moradia habitual ou nele realizando obras ou serviços de caráter produtivo, o prazo será reduzido para 10 anos.

No caso de imóveis rurais, existe a usucapião pró-labore onde aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade. Esta usucapião beneficia aquele morador rural que dá a devida utilização ao imóvel rural reduzindo o tempo para a aquisição da propriedade.

A última modalidade de usucapião é a especial urbana para fins de moradia que é uma conquista do Movimento de Reforma Urbana. Esta modalidade de usucapião será analisada nos próximos capítulos.

### *3.2.1 Usucapião especial urbano individual*

A usucapião especial urbana é disciplinada pelo Art. 183 da Constituição Federal de 1988 no capítulo “Da Política Urbana”. Esse capítulo é fruto de reivindicações feitas pelo movimento de reforma urbana que construíram Emenda Popular da Reforma Urbana. A usucapião especial urbana é um instrumento para que a população de baixa renda que, na busca de uma alternativa para a moradia, ocuparam terras de propriedade privada, constituindo favelas e ocupações, consigam segurança jurídica na sua posse.

Aquela pessoa que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio. A usucapião tem uma importância maior ao analisá-lo frente à questão da função social da propriedade, aquele que não dá o uso devido à propriedade irá perdê-la para quem a usa de acordo com sua função social, a moradia. Nossas cidades são permeadas de favelas em terras privadas onde não há nenhuma relação jurídica entre aquele que mora e o proprietário do imóvel. As favelas chegam a ter cinquenta anos de existência já constituindo bairros consolidados da cidade.

O morador só adquirirá a propriedade desde que possua como sua para fins de moradia área ou edificação urbana. Vê-se que se assume um

conceito subjetivista de posse, não basta o *corpus*, elemento subjetivo, retratado pelo poder físico sobre a coisa, há também a necessidade de constatar-se o *animus*, elemento subjetivo, representado pela vontade de ter a coisa como sua. Não basta para adquirir a propriedade estar na posse, mas sim uma posse com *animus domini*, há a necessidade de possuir como sua a área ou edificação. A Constituição quebra com o Código Civil que adota a teoria objetivista (CARVALHO, 2005, p.122).

A limitação da usucapião aos casos de moradia e para áreas com até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) demonstra o interesse social deste instrumento, somente aqueles pequenos imóveis utilizados para a moradia serão beneficiados. O instituto não serve exclusivamente para adquirir o domínio de determinado imóvel, vai servir como instrumento de política urbana e justiça social, reconhecendo aquela situação de fato em que se encontra a população pobre incluindo-a na cidade formal.

Outros requisitos para a aquisição do imóvel a posse seja exercida no tempo de cinco anos de maneira contínua e pacífica. Um pressuposto que tem causado muita polêmica é aquele que limita o benefício a quem não é proprietário de outro imóvel urbano ou rural, mas como provar este fato? Será necessário juntar ao pedido as certidões negativas dos cartórios de imóveis? Mas de quais cartórios? De toda a cidade, do Estado ou do país?

Os juizes vêm julgando de maneira diversa a questão da negativa de outra propriedade, mas um posicionamento que os advogados populares que assessoram comunidades de baixa renda vêm construindo é que inverte-se o ônus da prova no que diz respeito à negativa de propriedade sob pena de inviabilizar o exercício do direito de usucapião. Tomando o texto da constituição literalmente seria impossível provar que o morador não tem propriedade de outro imóvel urbano ou rural, a outra parte é que deverá provar que este outro imóvel existe na sua defesa.

Uma evolução é a garantia do direito de usucapião ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, reconhecendo isonomia entre estes. O direito de usucapião não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. O herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da

abertura da sucessão, ou seja, a posse do de cujos é acrescida a do herdeiro para fins do usucapião especial.

### *3.2.2 Usucapião especial urbano coletivo*

A usucapião coletiva é própria para favelas, as áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

As favelas têm como uma das suas principais características a ocupação irregular do solo onde a identificação de cada imóvel ocupado pelos moradores é muito difícil. A usucapião coletiva surge como um instrumento próprio para estes tipos de ocupação.

Não há a necessidade na usucapião coletiva, para soma dos tempos de posse, de haver uma relação de sucessão, o possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido para usucapir, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

A sentença da usucapião coletiva irá gerar um condomínio entre os moradores daquela área, tendo cada um igual fração ideal de terreno, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas. O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio. As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

A ação coletiva traz os mesmos requisitos da individual, o que leva alguns autores a afirmar que a usucapião coletiva não passa de um

instrumento processual, ressaltando-se a questão de que cada terreno para fim de moradia não deverá ultrapassar 250m<sup>2</sup>, não havendo limite para todo o terreno. A ação representaria não somente uma vitória judicial, mas uma lição de organização e mobilização da comunidade, ficando marcado um forte sentimento de grupo, com o fortalecimento da associação de moradores e na luta por uma moradia digna. Obviamente, a sentença do juiz favorável representaria a conquista do título de propriedade, mas o processo que impulsionaria a comunidade, desta feita já mobilizada, a reivindicar seus direitos de maneira organizada em busca do prosseguimento do processo de regularização fundiária. A desvantagem ficaria por conta do atraso que poderia gerar no processo judicial como um todo a falta do atendimento de um dos requisitos por parte de um dos moradores envolvidos na lide.

### *3.2.3 Disposições processuais*

Os Arts. 12 à 14 do Estatuto da Cidade trazem várias disposições que não pertencem ao direito material. O Art. 12 disciplina que na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Serão legítimos para propor ação de usucapião especial o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente; os possuidores, em estado de composses; e como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados. Há de se ressaltar que, no caso de a ação ter sido interposta pela associação a propriedade não ficará no nome da associação mas sim formado um condomínio será constituído entre os moradores sócios desta.

Repetindo o que regulamenta o Art. 944 do Código de Processo Civil, o Art. 12, §1º, disciplina que na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

Um importante dispositivo que foi trazido pelo Estatuto da Cidade foi o que disciplina que o autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis. Um dos maiores custos para a regularização fundiária está nas atividades junto aos cartórios de registro de imóveis onde, até a pesquisa cartorária inicial para saber quem é o proprietário do terreno, é um custo muito alto para a população de baixa renda que impetra a ação de usucapião especial. Outro importante dispositivo por ampliar esta gratuidade trazida no Estatuto da Cidade é o trazido pelo Art. 213, §15, da Lei nº 6.015/1973, alterada pela Lei nº 10.931/2004, regulamentando que não são devidos custas ou emolumentos notariais ou de registro decorrentes de regularização fundiária de interesse social a cargo da administração pública.

A ação de usucapião terá rito sumário. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis. O Estatuto da Cidade modificou a Lei nº 6.015/1973 no seu Art. 167, inciso I, 28, disciplinando o registro das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação. A possibilidade do registro independente da regularidade do parcelamento eliminava entraves que poderiam ser colocados pelos registradores, agilizando o processo de regularização fundiária. A Medida Provisória nº 2220 deu nova redação ao dispositivo retirando o trecho “independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação”, modificação pode vir a dificultar o registro dos assentamentos.

A usucapião especial de imóvel urbano foi um grande avanço, a redução do tempo da prescrição do imóvel quando este estiver sendo usado para moradia é um importante passo para a efetivação da função social da propriedade urbana. A forma coletiva surge como instrumento agregador da comunidade e com um meio de economia processual. A forma coletiva também possibilitará a regularização das ocupações e favelas que tem seu traçado muito divergente do que a lei prega, assegurando a segurança jurídica da posse destas áreas privadas, coibindo os despejos.

O Poder Público deve empreender e apoiar as ações de usucapião. Um dos passos seria diagnosticar os assentamentos irregulares da cidade que estejam em área privada e que sejam passíveis de serem usucapidas, devendo estas áreas estarem previstas no Plano Diretor, reconhecendo-as como Zonas Especiais de Interesse Social. Deverá ser garantida a assistência técnica gratuita, proporcionando à comunidade o acesso aos serviços de arquitetos e advogados para que viabilizem o ajuizamento das ações. Quanto ao judiciário, os operadores do direito devem estar atentos para a melhor aplicação deste instrumento, não inviabilizando seu uso por interpretações distorcidas. Os Provimentos dos Tribunais de Justiça devem prever e facilitar o registro dos imóveis usucapidos.

### **3.3 Concessão de Uso Especial**

Os assentamentos irregulares se localizam em áreas privadas e públicas, a Constituição Federal disciplinou no caput do seu Art. 183 a usucapião especial urbana para a aquisição de terrenos privados, mas e as áreas públicas ocupadas por população de baixa renda?

O Art. 4º, inciso V, alínea h, traz a concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento da política urbana. A Seção VI do Capítulo II do Estatuto da Cidade regulamentaria a concessão especial de uso para fins de moradia mas foi vetada pelo Presidente. Nas razões constam, dentre outras, a falta de um limite de tempo para a aquisição do direito de concessão de uso especial e falta de uma ressalva quanto à ocupação de imóveis classificados como bens de uso comum do povo.

O Estatuto da Cidade foi omissivo quanto ao prazo que a administração teria para outorgar a concessão especial de uso. Logo após a aprovação do Estatuto da Cidade foi editada a Medida Provisória nº 2220, que dispõe sobre a concessão especial de uso para fins de moradia de que trata o §1º do Art. 183 da Constituição Federal.

A concessão especial é imprescindível na regularização fundiária de assentamentos urbanos. Várias comunidades constituíram suas moradias em

áreas públicas, principalmente em áreas doadas ao Poder Público por ocasião da implementação de loteamentos. As áreas públicas originárias de loteamentos deveriam ser usadas para dotar a área de equipamentos públicos, mas, devido ao descaso ou falta de recursos, estes terrenos ficam abandonados e acabam sendo utilizados para moradia pela população de baixa renda.

### *3.3.1 Concessão de Uso Especial Individual*

O Art. 1º da Medida Provisória nº 2.220 disciplina que aquele que possuir como seu imóvel público de até duzentos e cinquenta metros quadrados em área urbana, por cinco anos até 30 de junho de 2001, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, tem o direito a concessão de uso especial para fins de moradia, desde que o possuidor não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

Nota-se que não divergem muito a redação da usucapião especial para a concessão especial. Além do fato de se voltar para áreas públicas, a primeira diferença se nota na limitação temporal que é dada à este direito, só terão concessão aqueles que ocuparem por cinco anos até 30 de junho de 2001. Nas razões dos vetos do Estatuto da Cidade se argumentou que o direito existe para corrigir o que décadas de urbanização desordenada causaram, não necessitando de um instrumento permanente. Tomou-se como pressuposto que a irregularidade cessaria a partir da edição da Lei, mas ela não cessou. As comunidades que ocuparam áreas depois de 1996 ficam sem guarita jurisdicional e a mercê dos despejos forçados.

Outra diferença com relação à usucapião está no fato os moradores que tiverem, além da propriedade de outro imóvel, outra concessão a qualquer título de imóvel urbano ou rural não poderão se beneficiar da concessão especial. A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

O direito à concessão especial poderá ser transferido ao herdeiro legítimo, podendo ser feita a soma dos tempos de posse, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

### *3.3.2 Concessão de Uso Especial Coletiva*

O Art. 2º da Medida Provisória nº 2.220 disciplina que os imóveis urbanos com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Como na concessão individual, a concessão coletiva se aproxima muito da usucapião especial. O possuidor pode, para o fim de contar os cinco anos, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas. Também será formado uma espécie de condomínio, apesar de aqui não estarmos falando de domínio pleno. Na concessão de uso especial coletiva será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe. Poderá ser feito um acordo escrito prévio entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas. A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinquenta metros quadrados.

Os artigos do Estatuto da Cidade que regulamentavam a concessão especial de uso para fins de moradia aplicavam-se, no que coubesse, os §§ 1º ao 5º do Art. 10 do referido Estatuto. Os dispositivos foram quase todos transcritos para a Medida Provisória nº 2.220/2001, com exceção dos que tratavam da gestão e extinção do condomínio. Como na usucapião coletiva, a concessão especial de uso para fins de moradia coletiva deve ser voltada para ocupações e favelas, por ventura houver projeto de urbanização para área que institucionalize as ruas, espaços coletivos e individualize os lotes, poderá de

dividir o condomínio. Quanto à regra da maioria decidir no condomínio, obrigando os demais, já é uma regra trazida pelo Código Civil Brasileiro, no seu Art. 1.325.

Como a usucapião, a concessão coletiva se aplica perfeitamente às ocupações e favelas, a ocupação desordenada destas áreas faz com que seja difícil a individualização dos lotes, podendo inclusive inviabilizar o exercício deste direito.

### *3.3.3 Disposições Gerais*

A concessão especial de uso para fins de moradia poderá também ser utilizada por aqueles que já estejam ocupando imóveis públicos de até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) e estejam regularmente inscritos. É o exemplo dos ocupantes dos imóveis localizados nos Conjuntos Habitacionais de Interesse Social promovidos pelo Poder Público.

Algumas áreas públicas, que foram ocupadas pela população de baixa renda, não devem ser usadas para moradia, seja pelas suas características físicas, jurídicas, urbanísticas ou sociais. As áreas de risco são exemplos de áreas que não são próprias para moradia, são áreas como margens de rios e lagoas, lixões, áreas próximas à estocagem de resíduos inflamáveis, áreas com risco de planejamento, áreas contaminadas, são áreas que oferecem de alguma maneira risco à vida da população que lá “sobrevive”. No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito à concessão especial em outro local.

Algumas áreas públicas ocupadas pela população de baixa renda tinham uma destinação específica. Por exemplo, algumas áreas que deveriam ser praças, devido ao descaso ou falta de verba, se tornaram terrenos baldios e foram ocupados pela população de baixa renda. A destinação da área como praça ocorreu devido ao fato daquela região necessitar de uma área de lazer, que também faz parte do direito à moradia. A pergunta que fica é o que fazer com estas áreas? Manter com moradias ou estabelecer a praça?

A Medida Provisória nº 2.220 disciplinou em seu Art. 5º que o Poder Público não assegurará necessariamente o exercício do direito à concessão especial na área em que se deu a ocupação quando esta se der em bens:

- de uso comum do povo;
- destinados a projeto de urbanização;
- de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais;
- reservados à construção de represas e obras congêneres; ou situados em via de comunicação.

A garantia do exercício da concessão especial no local da ocupação quando se tratar destes bens dependerá de uma análise caso a caso, deverá ser levado em conta os fatores sociais, jurídicos, ambientais e urbanísticos. Caso haja a necessidade de remoção da população deverá se buscar o reassentamento para área próxima mantendo próximos os moradores que já tinham vínculos na antiga ocupação.

O título de concessão será obtido via Administração Pública ou, em caso de recusa, por via judicial. Aquele que deseja a concessão especial deve requerê-la administrativamente para órgão competente da Administração Pública. A Administração terá 12 (doze) meses para responder ao requerimento, o prazo será contado a partir do protocolo do pedido. Quando se tratar de áreas de domínio da União ou do respectivo Estado, o pedido deverá ser acompanhado certidão expedida pelo Poder Público municipal que ateste a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família. Esta certidão pode vir a agilizar o processo administrativo de concessão, mas, considerando a desorganização dos órgãos municipais e o desconhecimento da concessão especial, a exigência desta certidão pode vir a dificultar o exercício do direito de concessão do imóvel. Além disso, há outras maneiras de se provar que um imóvel está em área urbana e seu uso, os próprios órgãos de gestão do patrimônio, como as

Gerências Regionais do Patrimônio da União, devem conhecer a situação dos seus imóveis.

Caso seja negado o pedido, a concessão especial poderá ser requerida judicialmente. A decisão administrativa ou judicial concedendo o imóvel será registrada no cartório de registro de imóveis. A Medida Provisória nº 2.220/2001 modificou a Lei nº 6015/1973 no seu artigo 167, inciso I, incluindo no item 37 o registro dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia.

A Lei nº 10.257/2001 disciplinava que se aplicavam, no que coubesse, os Arts. 11,12 e 13 à concessão especial. A Medida Provisória nº 2.220/2001 não repetiu este dispositivo. As normas tinham conteúdo processual, devido à falta de regulamentação específica, aplicam-se as normas gerais do Código de Processo Civil.

#### *3.3.4 Direito à concessão especial*

O que difere a concessão especial de uso da concessão de direito real de uso e dos outros tipos de uso privativo dos bens públicos é a obrigatoriedade da concessão do bem pelo Poder Público. Esta imperatividade transparece pela possibilidade de requerer em juízo caso a via administrativa negue o pedido e pelo que dispõe o Art. 8º da Medida Provisória nº 2220/2001.

Art. 8º O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se no caso de:

I - o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; ou

II - o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

O referido artigo traz os casos de extinção da concessão especial. A concessão só terá fim caso o concessionário deixar de usar o bem para moradia ou adquirir a propriedade ou concessão de outro imóvel. O morador

terá estabilidade no seu uso mas, sendo aquele imóvel é para habitação de interesse social, caso o bem deixe de servir para seu fim de moradia, a concessão deverá deixar de existir.

A concessão especial será um direito daquele morador que dá uma função à propriedade urbana que estava abandonada pelo seu proprietário que é o próprio Poder Público. O concessionário poderá transferir este direito por ato **inter vivos** ou **causa mortis**.

### *3.3.5 Autorização especial de uso*

A Medida Provisória regulou em seu Art. 9º uma autorização de uso para fins comerciais. Esta autorização é uma faculdade do Poder Público, ato discricionário, onde aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, imóvel público de até duzentos e cinquenta metros quadrados situado em área urbana, poderá utilizar o imóvel para fins comerciais. Aplicam-se aqui aos imóveis utilizados exclusivamente para pequenos comércios dentro das favelas e ocupações. Este pequeno comércio é normalmente a única fonte de renda daquele sujeito, a limitação do espaço para duzentos e cinquenta metros quadrados de área objetiva limitar a autorização a usuários de menor renda.

## **3.4 Concessão de Direito Real de Uso**

Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) é um instrumento a ser utilizado para a regularização de áreas públicas. A CDRU é um instrumento trazido pelo Decreto-Lei nº 271/67 que permite a concessão de uso de terrenos públicos, podendo ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, constituindo um direito real resolúvel para fins específicos, como habitação de interesse social. A CDRU se diferencia da concessão especial pois esta é direito subjetivo do morador e aquela é uma liberalidade

do Poder Público sendo mais precária, a CDRU pode ser usada para vários fins e a concessão especial é exclusivamente para moradia.

A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou por simples termo administrativo. O concessionário poderá usar do bem e até transferir, seja por ato inter vivos ou por sucessão legítima ou testamentária, o direito de uso, mas deverá usá-lo para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

A CDRU extinguir-se-á quando a concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza. Como a concessão é usada para moradia uma das causas de extinção é o desvio deste uso, como, por exemplo, o uso do imóvel para aluguel quando sua destinação era para moradia. O concessionário deve zelar pelo imóvel e, tendo este função de habitação, não pode não pode ser abandonado.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) traz, dentre os vários instrumentos de regularização fundiária, a CDRU (Art. 4º, V, g) e inova ao disciplinar que, em casos de programas e projetos habitacionais de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública com atuação específica nessa área, a concessão de imóveis públicos poderá ser contratada de maneira coletiva. Em nível municipal, temos a Lei nº 8.403/1999, que regulamenta a concessão de uso de bens públicos em programas habitacionais.

O Estatuto da Cidade também traz, em suas disposições gerais, que os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública. Antigamente havia grande divergência doutrinária quanto à possibilidade de se dar em garantia os bens concedidos, a própria Caixa Econômica Federal não acatava o título de direito real de uso como hábil para a celebração de contratos de mútuo com garantia hipotecária (WEIGAND, 2001, p. 329). A Lei 10.257 acabou com a controvérsia disciplinando em seu artigo 48 que os contratos constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos

habitacionais, possibilitando aos beneficiários de projetos habitacionais executarem por si sós melhorias em suas habitações.

A CDRU surge como instrumento comumente usado em conjuntos habitacionais de interesse social promovidos em áreas públicas. Os conjuntos habitacionais estão sendo sempre promovidos pelo Poder Público, a regularização jurídica da posse dos imóveis pelos beneficiários dar-se-á pela concessão de um direito real de uso, normalmente firmada por simples termo administrativo. Em Fortaleza a CDRU foi usada para as unidades habitacionais construídas em regime de mutirão, sendo regulamentada pela Lei Municipal 8.403/1999.

A utilização da concessão de direito real de uso em unidades habitacionais construídas pelo Poder Público se dá pela intenção de controle do beneficiário daquele bem.

[...]É inegável que, dentro do sistema capitalista, o pensamento imediato, quando se trata de regularização da posse, relaciona-se com a transferência da propriedade do imóvel ocupado. O que, de início, se pensou, é que a titulação por transferência de domínio levaria à especulação imobiliária e o que se chamou de “expulsão” branca.

O que se alega para justificar as cláusulas restritivas peculiares à concessão de direito real de uso é que os beneficiários teriam acesso a lotes infra-estruturados por preços privilegiados (custo subvencionado) e, de qualquer forma, seriam também privilegiados em relação a outros indivíduos do mesmo nível sócio econômico que não chegavam a ter acesso aos lotes oferecidos pelo poder público.

Os bens dados em concessão para habitação de interesse social têm alto custo para o Poder Público, são bens públicos dados para a administração de particularidades em virtude da necessidade de promoção de moradia. À partir do momento que aquele bem não está mais servindo a sua função, não tem porque ele não voltar para o Poder Público.

A concessão de direito real de uso surge como importante instrumento de regularização fundiária, principalmente no que se refere às habitações de interesse social promovidas pelo Poder Público. Mas devido à maior segurança que a concessão especial de uso para fins de moradia proporciona aos beneficiários frente ao próprio poder público por ser um

direito subjetivo opto, quando for o caso, por esta concessão em detrimento da CDRU.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à moradia é um direito de todos, trazido tanto pelas normas internacionais como pela legislação pátria. Mas este direito, como já foi exposto, vem sendo desrespeitado pelo Poder Público em suas três esferas. A ausência do Estado vem provocando o surgimento de espaços segregados nas cidades brasileiras onde todos os direitos humanos são desrespeitados ou, mais do que isso, as pessoas que ali residem não são vistas como seres humanos.

O direito à moradia deve ser efetivado pelo Poder Público das diversas formas: seja controlando o mercado imobiliário, seja promovendo diretamente a moradia ou reconhecendo os assentamentos irregulares formados pela população de baixa renda na busca de uma alternativa de moradia.

Os assentamentos providos pela população de baixa renda são altamente precários, falta a eles condições mínimas para uma vida digna. Estes assentamentos necessitam de uma intervenção ampla e participativa para a garantia do direito à moradia. Esta intervenção, como ficou demonstrado, se materializa através da regularização fundiária.

A regularização fundiária vai surgir como um conjunto de ações do Poder Público, principalmente do Municipal, para a integração dos assentamentos informais à cidade. Como se constatou na monografia a regularização fundiária visa a dar melhor qualidade de vida à população pobre. A regularização transforma o assentamento fisicamente (através da urbanização), economicamente (com programas de geração de emprego e renda), socialmente (com programas de participação comunitária e

capacitação da população) e juridicamente (regularização quanto às normas urbanísticas e regularização da posse do imóvel).

A regularização jurídica do imóvel traz o assentamento para a legalidade. A regularização também proporciona a segurança jurídica da posse do imóvel, evitando os despejos. A segurança jurídica da posse surge como componente do direito a moradia, proporcionando ao cidadão segurança no uso de sua casa, podendo efetuar melhorias em sua moradia e inclusive lançar mão de financiamentos para que promova esta melhoria.

Ficou evidenciada no trabalho a existência de vários instrumentos jurídicos para que se efetue a regularização dos assentamentos irregulares. Além de outros existentes no ordenamento jurídico, temos a usucapião especial urbana que é destinada a assentamentos urbanos em áreas privadas com mais de cinco anos, a concessão especial de uso para fins de moradia para ocupações com mais de cinco anos em terras públicas, a concessão de direito real de uso como instrumento de regularização de ocupações em áreas públicas onde não for possível o uso da concessão especial e as zonas especiais de interesse social que identificam na cidade, através do zoneamento, os assentamentos informais e os integram à cidade, sendo priorizados pelo Poder Público.

Através dos instrumentos disponibilizados pelo nosso ordenamento o Poder Público pode implementar ações de regularização fundiária, proporcionando a população o título de suas moradias e incentivando a auto-construção na melhoria de suas moradias. A regularização pode ser promovida em grande escala pela Administração. O Governo Federal promoveu consultas públicas para ações atividades jurídicas e administrativas de regularização, financiando até R\$ 200,00 (duzentos reais) por imóvel regularizado.

O custo para a construção de uma moradia é alto, compõem este custo o preço da terra, a edificação em si e, quando se trata de promoção pelo Poder Público, a infra-estrutura. A casa construída pela Administração Pública pode chegar a um custo de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais). A promoção da moradia vai ser integral. Será o melhor caminho simplesmente sair construindo casas? Que impacto esta construção realmente vai causar na cidade?

Temos hoje condições jurídico-institucionais para uma política ampla de regularização jurídica na cidade. Através da regularização jurídica se garante a segurança na posse através de um título jurídico, possibilitando um acesso a financiamentos e a própria auto-construção. No estudo já citado, elaborado pela HABITAFOR, através da R.FURLANI, demonstrou que grande parte da população constrói suas casas nos assentamentos utilizando-se de alvenaria, com acesso a linhas de financiamento se poderia impulsionar a construção pelos próprios moradores, sem uma maior interferência do Poder Público.

Com a regularização jurídica também pode-se coibir os despejos que não respeitam os direitos humanos da população residentes nos assentamentos irregulares. Há uma total priorização do direito de propriedade com exclusão do direitos alheios, tribunais deferem ordens de expulsão e o próprio aparato policial do Estado, através da truculência que lhe é característica, violentam os moradores dos assentamentos irregulares. Além disso, a regularização fundiária beneficia os moradores no caso dos grandes empreendimentos públicos que retiram a população de suas moradias. Apesar de não se poder ir contra a desapropriação, com a regularização dos imóveis pode-se garantir uma indenização justa que proporcione condições para a compra de outra moradia.

A regularização fundiária garante a redistribuição da terra urbana. Com uma forte política de regularização fundiária, há o reconhecimento do movimento de ocupação urbana que dá uma função social àquela terra urbana que está abandonada esperando a especulação. A imóvel passa daquele que não a usa para a população de baixa renda que foi excluída do mercado formal.

A definição de zonas especiais de interesse social segura o mercado imobiliário preservando as áreas ocupadas pela população de baixa renda. Áreas que ao tempo da ocupação não eram visadas pelo mercado formal podem passar a serem ameaçadas pelo capital turístico ou imobiliário. Um exemplo são as áreas do Pirambu e Barra do Ceará, com a construção da avenida Costa-oeste aquela área vai ser alvo do mercado turístico e

paulatinamente expulsa se não houver uma ação do Poder Pública afetando-a como ZEIS através do Plano Diretor.

Um projeto de construção de moradia acaba se tornando uma política paternalista a partir do momento em que não se tem um real impacto na cidade na questão da propriedade urbana. Com a construção de uma casa se gasta até R\$ 25.000,00 (vinte cinco mil reais), usando o padrão do Ministério das Cidades, com o mesmo recurso eu regularizaria 125 imóveis. Em um projeto como o para a Favela Maravilha que vai custar em torno de R\$ 17.000.000,00 (dezessete milhões de reais) para cerca de 650 (seiscentos e cinquenta) famílias se poderia regularizar 85.000 mil unidades habitacionais. Rapidamente o município regularizaria todos os assentamentos da cidade.

Há de se observar que não se quer defender que não se deve promover infra-estrutura ou não se deve mais construir casas, até mesmo porque as áreas de risco não poderiam ser regularizadas e precisariam de construções de unidades habitacionais. O que se propõe é uma priorização de um processo de regularização jurídica. O processo incentivará que a própria população possa melhorar as suas casas e quem sabe, dando em garantia o seu imóvel, conseguir financiamentos para montar o próprio negócio e fazer circular renda.

Outra questão é que o próprio movimento social pode lançar mão dos instrumentos jurídicos para a regularização de suas habitações. A própria o Ministério também disponibiliza financiamentos para sociedades organizadas regularizarem e até elas próprias acessarem os financiamentos de melhoria habitacional.

Temos hoje instrumentos em nosso ordenamento para agir contra essa segregação social que reina em nossas cidades. O movimento social tem que pressionar o Poder Público para implementar as ações que efetivem a função social da propriedade e da cidade e o próprio movimento intervir diretamente. O movimento urbano tem que se organizar. As ocupações devem ser mobilizadas na perspectiva de impulsionar a utilização da terra urbana e, através dos instrumentos de regularização fundiária, promover uma redistribuição da terra.

O direito à moradia, como direito humano social, deve ser efetivado desde já pelo Poder Público através de uma política urbana justa e democrática que tenha como fim o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, não servindo exclusivamente ao interesse do capital privado. Enquanto não enfrentarmos as causas da exclusão social, qualquer política urbana não passará de paliativo. Como disse Ermínia Maricato em sua obra “Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana”:

Os mais importantes programas de política habitacional já empreendidos no Brasil (período dos IAPs e período do BNH) não lograram reverter a tendência de crescimento das favelas e da periferização urbana. Não será uma política compensatória e nem exclusivamente de promoção pública a reverter tal tendência. Essas palavras iniciais pretendem contrariar as iniciativas que “fazem de conta que resolvem o problema”, tão características das políticas que se apóiam a) apenas na promoção pública no país onde o mercado é a referência central para as políticas urbanas; b) desconhecem e não incluem a gestão pública sobre as questões fundiária e urbana; c) são dirigidas por lógica compensatória ou por interesses empresariais privados; d) tomam como referência o conceito de unidade residencial e não de hábitat; e) limitam-se a experiências pontuais. Ou seja, assim como não se faz omeletes sem quebrar os ovos não há solução para o problema habitacional sem interferir em aspectos fundamentais que embasam o poder na sociedade brasileira como o patrimonialismo e a captação das rendas imobiliárias. (MARICATO, 2002, p. 129)

## REFERÊNCIAS

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Estatuto da Cidade, Uma Conquista Histórica: trabalho do Deputado Inácio Arruda acerca da implantação do Estatuto da Cidade nos Municípios**. Brasília: Centro de documentação e informação, Coordenação de Publicações, 2004.

CARVALHO, José dos Santos Filho. **Comentários ao estatuto da cidade**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

Fernandes, Edésio e ALFONSIN, Betânia et al.(Org.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Editora Del Rey e Lincoln Institute of Land Police, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora e EDUNISC, 1998.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Fabris, 1997.

\_\_\_\_\_. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Fabris, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson e Rodrigues, Maria Elena. **Direito à moradia**. In: Bevenuto, Jaime Lima Júnior e Zetterström, Lena et al.(Org.). **Extrema pobreza no Brasil - a situação do direito à alimentação e à moradia adequada**. São Paulo: Loyola, Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

SILVA, José Borzacchiolo da. **Os incomodados não se retiram: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza**. Fortaleza: Multigraf, 1992.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: direitos reais**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2003

WEIGAND, Vera. **A concessão de direito real de uso no direito brasileiro**. In: FERNANDES, Edésio et al.(Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.