

Estudos de **Planejamento**



GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

REVISTA ESTUDOS DE PLANEJAMENTO

**Edição
Nº 14**

Regularização Fundiária

Dezembro/2019

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL (DEPLAN)

COMISSÃO EDITORIAL

Ana Júlia Possamai
Antonio Paulo Cargnin
Fernando Dreissig de Moraes
Irma Carina Brum Macolmes
Juliana Feliciati Hoffmann

CONSELHO EDITORIAL

Alejandro Fabián Schweitzer, UNPA, Argentina
Claudia Espinoza Lizama - UBB, Chile
Eduardo Fagre - CAF, Venezuela
Joanna Kurowska-Pysz - WSB University, Polônia
José Celso Cardoso Júnior - IPEA, Brasil
Laura Lídia Rodríguez Wong - UFMG, Brasil
Luciana Pazini Papi – UFRGS, Brasil
Rogério Leandro Lima da Silveira - UNISC, Brasil
Suzi Alves Camey – UFRGS, Brasil

COMITÊ CIENTÍFICO

Adriana Pilar Ferreira Albanus - UFRGS
Bruno de Oliveira Lemos – SEPLAG/RS
Ana Maria de Aveline Bertê – SEPLAG/RS
Carla Giane Soares da Cunha– SEPLAG/RS
César Stallbaum Conceição – SEPLAG/RS
Daiane Boelhauer Menezes– SEPLAG/RS
Daiane dos Santos Allegretti – SEPLAG/RS
Eduarda Figueiredo Scheibe - Université Paris 1
Panthéon-Sorbonne, França
Elia Denise Hammes, UNISC
Fernanda Rodrigues Vargas – SEPLAG/RS
Giovana Goretti Feijó de Almeida, UNISC
Gisele da Silva Ferreira– SEPLAG/RS
Heleniza Ávila Campos- UFRGS
Laurie Fofonka Cunha– SEPLAG/RS
Lilian Hahn Mariano da Rocha, UFSM
Luciana Dal Forno Gianluppi– SEPLAG/RS
Mariana Lisboa Pessoa– SEPLAG/RS
Mariana Barbosa de Souza, UNISC
Pedro Luís Büttenbender, UNIJUÍ
Vinícius Dias Fantinel – SEPLAG/RS
Roberta Hansel de Moraes – SEPLAG/RS
Roberto Rodolfo Georg Uebel -
LABETER/UFRGS/CNPq
Rosa Maria Vasconcellos Schlichting – SEPLAG/RS
Rosanne Lipp João Heidrich – SEPLAG/RS
Taciana Mareth, UNISINOS



Publicação da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG) do Rio Grande do Sul
ISSN 2959-9018

Hospedada no Portal de Revistas Eletrônicas do DEE/SEPLAG: <http://revistas.dee.spagg.rs.gov.br>

Av. Borges de Medeiros, 1501/20º andar
Porto Alegre – RS
CEP: 90119-900
Telefone: +55 (51) 3288 1545
E-mail: estudosdeplanejamento@gmail.com

Revista Estudos de Planejamento. - N. 14 (2019)- . Porto Alegre:
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2019 - .
v. : il.

Semestral.

Título especial a cada edição, de acordo com o assunto predominante.
Publicado pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2019-

ISSN 2595-9018

1. Ciência Política – Periódico. 2. Gestão Pública – Periódico. 3.
Planejamento Governamental – Periódico. 4. Desenvolvimento regional –
Periódico. I. Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento, Orçamento e
Gestão. Departamento de Planejamento Governamental

CDU 320

Bibliotecária responsável: Irma Carina Brum Macolmes – CRB 10/1393

As opiniões nesta publicação são de exclusiva responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o posicionamento da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Editorial

A edição atual do periódico “Estudos de Planejamento”, ao abordar o tema da Regularização Fundiária, tem por objetivo registrar os vinte anos do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social – PERF, executado pelo Estado do Rio Grande do Sul. Os artigos apresentados contextualizam o tema e relatam as ações desenvolvidas pela gestão estadual, no âmbito do Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento–DERER, discutindo, ainda, temas de âmbito legal e ambiental inerentes à questão, os quais são objeto de análise para a promoção das ações.

Ao longo das duas décadas, desde a criação do PERF, o DERER vem atuando na execução da regularização fundiária em áreas públicas do Estado, onde famílias de baixa renda consolidaram há muitos anos, de modo irregular, sua moradia. Desse modo, com objetivo de garantir a permanência das famílias nos locais em que residem, tem por objetivo legalizar a situação fundiária e promover a ordenação urbanística do assentamento e sua integração à cidade a partir dos padrões e especificidades do próprio local. Nas situações em que a ocupação ocorre em áreas de risco, ou sem condições de habitabilidade, são realizadas ações visando o reassentamento das famílias para áreas próximas.

As ações de regularização fundiária ou de reassentamento constituem processos de médio ou longo prazo, executados em diferentes etapas, os quais incluem o tratamento de questões legais e urbanísticas, visando a regularização urbanística e jurídica dos lotes habitacionais, e ações de assistência social prestada às famílias, entre outras. Muitas dessas etapas são ações intersetoriais, uma vez que o seu alcance se dá por meio da atuação de outros órgãos, do estado ou dos municípios.

Assim, a presente edição do “Estudos de Planejamento” visa apresentar uma importante política social em desenvolvimento pela gestão estadual, a qual contribui para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, definidos pela Organização das Nações Unidas, os quais integram a Agenda 2030, que tem, entre outras, metas habitats humanos seguros, resilientes e sustentáveis.

Desejamos uma ótima leitura.

A Comissão Editorial.

O RECONHECIMENTO DO DIREITO À MORADIA E O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL NO RS.....	2
A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL EM ÁREAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	13
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL: NECESSIDADE DE UMA VISÃO URBANO-AMBIENTAL.....	32
ESTUDO DE CASO: LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA VILA JULIANO MOREIRA.....	56

O RECONHECIMENTO DO DIREITO À MORADIA E O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL NO RS

Rosanne Lipp João Heidrich¹
Anelise Muratore de Oliveira²
Karin Preussler Constantino³

Resumo: O artigo contextualiza o processo de institucionalização do Direito à Moradia no Brasil e os compromissos assumidos como reflexo aos movimentos ocorridos em âmbito internacional, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos em meados do século passado. Aborda os aspectos envolvidos na formação dos aglomerados subnormais no país e o problema da ocupação irregular para habitação de áreas públicas urbanas, contextualizando a ocupação das áreas de propriedade do Estado do Rio Grande do Sul para habitação. Entre as áreas de propriedade do Estado apresenta um conjunto de glebas que se encontram desde muitas décadas irregularmente ocupadas para fins de moradia, as quais estão, atualmente, em processo de regularização fundiária, e constituem objeto de atenção da política pública de habitação e regularização fundiária da Secretaria de Obras Públicas por meio do Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento.

Palavras-Chave: Declaração Universal dos Direitos Humanos, Irregularidade Fundiária Urbana, Ocupação de Áreas Públicas para Habitação.

Abstract: The article contextualizes the process of institutionalization of the right to housing in Brazil and the commitments made as a reflection of the movements that took place at the international level, from the Universal Declaration of Human Rights, in the middle of the last century. It addresses the aspects involved in the formation of subnormal agglomerations in the country and the problem of irregular occupation of urban areas for housing, which gives rise to the occupation of areas owned by the State of Rio Grande do Sul for housing. It is presented or set of areas of the state that have very irregular areas occupied by housing. Areas that are currently in the process of land regularization and are being addressed by public housing policy and land regularization of the Public Works Secretariat through the Department of Grounded Regularization and Resettlement.

Keywords: Universal Declaration of Human Rights, Urban Land Irregularity, Occupation of Public Housing Areas.

¹ Mestre em Planejamento Urbano e Regional e Analista de Planejamento Orçamento e Gestão - SEPLAG/RS. E-mail: rosanne@planejamento.rs.gov.br

² Especialista em Gestão Pública e Analista de Projetos e Políticas Públicas – Engenheira Civil - SOP/RS. E-mail: anelise.muratore@sop.rs.gov.br

³ Especialista em Gerenciamento Ambiental e Analista de Projetos e Políticas Públicas - Arquiteta - SOP/RS. E-mail: karinpc@sop.rs.gov.br

O DIREITO À MORADIA

O direito à moradia adequada foi reconhecido internacionalmente a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948⁴. No Brasil o quadro histórico de exclusão e o processo de urbanização, que ocorreu de modo acelerado a partir da segunda metade do século XX, resultado de um intenso êxodo rural, levaram à ocupação irregular de áreas urbanas para moradia, tanto públicas quanto privadas, em locais geralmente sem qualquer infraestrutura, e que mantém milhares de famílias excluídas da moradia segura e legal. Conforme os levantamentos dos Censos Demográficos, no país o número da população habitando em favelas, no período entre 1991 e 2010, “[...]aumentou em mais de 60%, passando de pouco menos de sete milhões para 11,4 milhões de pessoas.” (IBGE, 2019)

Em função dessa realidade, na década de 60 foram promovidas ações pelo Movimento da Reforma Urbana, visando conscientizar a sociedade da necessidade de modificar essa condição histórica injusta no país, o que resultou na inclusão do direito à moradia e do princípio da função social da propriedade na Constituição Federal de 1988.

Fernandes e Pereira (2010) relatam situações emblemáticas no país, as quais se referem a áreas públicas urbanas ocupadas para habitação pela população de baixa, que exigiram uma mudança de paradigma do poder público, após o reconhecimento do Direito à Propriedade pela Carta Constitucional de 88 e da promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, levando ao reconhecimento de “[...] que os moradores têm o poder de exigir a regularização da situação fundiária do seu imóvel pelo poder público, podendo reivindicar administrativa e/ou judicialmente o cumprimento dessa obrigação, mesmo quando oposta à vontade do poder público.” (FERNANDES e PEREIRA, 2010, p. 176)

No caso de Belo Horizonte, cidade planejada, essa mudança de paradigma, ou seja, o entendimento de que ocupantes de assentamentos em terras públicas não são “possuidores de má-fé”, como antes considerado, e de que o atendimento ao seu direito à moradia ultrapassa a mera questão de assistência social, resultou na criação de um programa pioneiro no país, o “Profavela”.

O programa “Profavela”, juntamente com o “Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS)” do Recife, ambos elaborados em 1983, lançaram as bases do que Fernandes (2010) denominou de “fórmula brasileira” da elaboração de políticas de regularização de assentamentos informais consolidados. Entre os elementos dessa “fórmula” que orientam a política até hoje a regularização fundiária urbana estão:

- a) A competência municipal para elaboração e execução de políticas, planos e projetos;
- b) A demarcação, no zoneamento municipal, das áreas correspondentes aos assentamentos informais consolidados, o que deu origem à terminologia dominante no país: “Zeis”: Zona de Especial Interesse Público ou, Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis);

⁴ O direito à moradia compreende não só a qualidade construtiva da habitação, como do meio ambiente em que esta se localiza, tanto em termos do saneamento ambiental, como da acessibilidade aos centros urbanos, aos serviços de educação e saúde e aos locais de trabalho.

- c) A elaboração em cada Zeis de normas urbanísticas que expressem as “condições específicas” de urbanização nela existentes;
- d) A criação em cada Zeis de um aparato institucional de gestão, com participação da comunidade organizada;
- e) A adoção de um enfoque integrado de regularização fundiária, que articula as dimensões de urbanização das áreas e, em menor escala, melhoramento habitacional, com a legalização das áreas e lotes.”(FERNANDES e PEREIRA, 2010, p. 179)

Portanto, estas iniciativas prepararam um arcabouço para a realização da Conferência, promovida pelas Nações Unidas em 1992, no Rio de Janeiro, que resultou na Agenda 21, um documento firmado por 160 países onde em um de seus capítulos – Promoção do Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos Humanos – arrolou diversas atividades para o alcance de metas, e se destaca a oferta de habitação adequada a todos e melhoria das condições de vida em assentamentos informais em favela.

Posteriormente, em 1996, em Istambul, ocorreu a Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, conhecida como Agenda Habitat. Os compromissos estabelecidos foram: moradia adequada para todos; assentamentos humanos sustentáveis, através da compatibilização entre desenvolvimento econômico e social e proteção ambiental, habilitação e participação dos atores sociais, implicando em assegurar um ambiente político, institucional e legal que facilite sua participação efetiva em todas as etapas do desenvolvimento sustentável; igualdade de gênero; financiamento de habitação e assentamentos humanos; cooperação internacional; avaliação dos progressos.

A Agenda 21 e Agenda Habitat foram instrumentos importantes para a implementação de assentamentos humanos sustentáveis contribuindo para a inclusão social da população e na conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado nas cidades. Prestes (2011 p.19) ressalta que,

“[...] a regularização fundiária constitui política pública porque a dimensão da irregularidade urbana, atualmente, é de tal monta que deixa de ser um problema individual para ser um problema difuso, que afeta toda coletividade. Por isso, a necessidade de ponderar todos os aspectos, verificando como enfrentá-los, de forma a minimizá-los e melhorar as condições urbano-ambientais da coletividade”. (PRESTES, 2011, p.19)

Posteriormente, em 2010, a reunião da ONU-Habitat apontou entre as tendências gerais a despeito das particularidades de cada região que:

“As cidades são cada vez mais desiguais, e nota-se a necessidade de maior ação dos governos para reduzir a pobreza. O meio ambiente também tem sido um campo de pouca atuação. Além disso, somam-se aos desafios das áreas urbanas: transporte público de qualidade e necessidade de construção de habitações populares adequadas a preço acessível, de urbanização de favelas, de melhorias nas residências precárias, de ampliação dos serviços de infraestrutura – especialmente em áreas de forte adensamento – e de regularização fundiária de bairros populares, entre outros.”(JFP, 2018)

Assim, a moradia adequada, incluída na Agenda 2030, torna-se uma das condições implícitas ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O documento final adotado em setembro de 2015, pela Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, tem como objetivo de número 11 “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ONU, 2015). As seguintes metas associadas a este objetivo são diretamente relacionadas ao alcance da moradia adequada:

11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas;

11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos;

11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países; (ONU-BRASIL, 2015).

O Instituto Brasileiro de Geografia – IBGE definiu, por ocasião do Censo de 2010, o conceito e a definição de metodologia para os levantamentos das áreas irregularmente ocupadas, popularmente denominadas “favelas” ou “vilas”, denominando-as de “aglomerados subnormais”⁵. Estas áreas se caracterizam pela ausência de urbanização, não comportando infraestrutura em saneamento, as habitações se caracterizam pela precariedade, sobretudo quando situadas em terrenos sujeitos a deslizamentos em encostas, ou a inundações, próximos de meios hídricos, em locais impróprios para habitação, que constituem áreas de risco de agravos à saúde e à própria vida das famílias que ali habitam.

Os aglomerados subnormais, de acordo com o IBGE, são identificados com base nos seguintes critérios:

- a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos);
- b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes - vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas junto aos órgãos públicos; além da precariedade de serviços públicos essenciais. (IBGE, 2009)

No Brasil o número da população associada a esta realidade é dinâmico uma vez que reflete o desempenho da economia e as migrações campo/cidade. A Fundação João Pinheiro (FJP) realiza estudos sobre o déficit habitacional (FJP, 2018), e apresenta o relatório mais

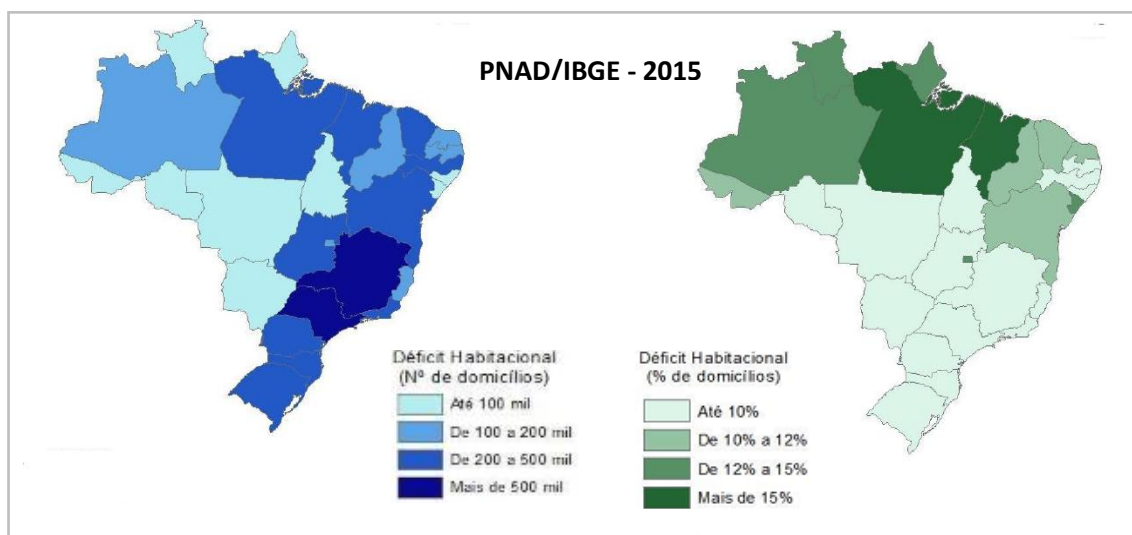
⁵ Segundo o conceito do Instituto Brasileiro de Geografia – IBGE, o aglomerado subnormal é um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc ...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.

atualizado sobre o tema com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios⁶ (PNAD) 2015, elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

E após duas décadas dedicadas a esse tema, inova o conceito do déficit habitacional por meio do detalhamento dos diferentes componentes envolvidos, o que permite distinguir a carência do número de habitações e a inadequação habitacional, os quais, em conjunto, refletem déficit habitacional total, ou a necessidade habitacional.

O déficit habitacional total, segundo o componente da carência habitacional tem como componentes: a habitação precária, o ônus excessivo com aluguel, os domicílios improvisados, a coabitação, e o adensamento dos domicílios alugados (cortiços). Enquanto a inadequação habitacional tem entre os componentes: a inadequação fundiária urbana, a carência de infraestrutura (saneamento básico inexistente ou precário, ausência de energia elétrica), as moradias com cobertura inadequada e, as moradias sem unidade sanitária. Nas pesquisas realizadas pelo IBGE a mesma moradia é incluída segundo apenas um (01) componente.

Figura 1: Resultados da PNAD 2015- Déficit Total Habitacional - Absoluto e Percentual



Fonte: Déficit habitacional no Brasil 2015. Fundação João Pinheiro. 2018.

A inadequação fundiária “[...] está longe de se restringir aos chamados “aglomerados subnormais” e atinge muitos bairros populares, especialmente nos subúrbios e periferias das grandes metrópoles” (FJP, 2018), isto porque inclui casos em que os moradores não têm a propriedade da moradia, seja do terreno ou da fração ideal, quando em condomínio.

O tema do déficit habitacional total deve ser compreendido como de caráter transversal, pois está relacionado, além de outras questões, à integração socioeconômica da população, ao saneamento e, finalmente à saúde da população. Portanto, a política habitacional necessita considerar o critério da equidade, no que diz respeito à renda da população, pois persiste a situação assinalada pela Fundação João Pinheiro de que “a sociedade brasileira é profundamente hierarquizada e extremamente desigual” (JFP, 2018).

⁶ Pesquisa divulgada anualmente a cada segundo semestre com representatividade estatística para o Brasil, as Unidades da Federação e as regiões metropolitanas selecionadas: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. Com base na PNAD, portanto, não é possível o detalhamento do déficit habitacional para os municípios. Isso só pode ser feito a partir dos dados dos censos demográficos, realizados a cada dez anos.

A inadequação fundiária urbana tem por características maior concentração nas áreas metropolitanas. No país, de acordo com os dados da PNAD de 2015, do total das moradias nessa condição (1,867 milhões de unidades) 55,5% estão nas regiões metropolitanas. Ainda, segundo informa a FJP, “[...] Além dos estados da região Sudeste (exceção feita para o Espírito Santo), se destacam pela concentração do componente o Rio Grande do Sul e o Paraná, na região Sul; Bahia, Ceará e Pernambuco, no Nordeste [...]” (FJP, 2018).

O PROGRAMA ESTADUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (PERF/RS).

Desde 1999, o RS, por meio do Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento – DERER, da Secretaria de Obras e Habitação – SOP, vem atuando com o objetivo de regularizar a situação das famílias que há muito habitam em áreas públicas pertencentes ao Estado. Tais ações são desenvolvidas pelo Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento – DERER, por meio do Programa Estadual de Regularização Fundiária (PERF).

O DERER atua diretamente em áreas públicas estaduais ocupadas irregularmente para fins de moradia de forma já consolidada. Tem por objetivo, sempre que possível, garantir a permanência das famílias nos locais em que residem, legalizando a situação fundiária e promovendo a ordenação urbanística do assentamento e sua integração à cidade, a partir dos padrões e especificidades do próprio local. Em situações de maior densidade populacional, a regularização passa, também, pela implementação de um projeto habitacional.

Neste universo, visa a ampliação do acesso a terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, desde que assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental. Para tanto, trabalha em constante articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, além de outros temas, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas, privadas e de movimentos sociais.

Assim o DERER vem atuando através de intervenção direta nas áreas, ou por meio de assessoramento técnico aos municípios e comunidades, por meio de convênios para garantir a viabilidade das ações e promover a regularização fundiária. Entretanto, para a realização do desses processos de regularização fundiária ou reassentamento se faz necessário que a área esteja afetada à Secretaria de Obras Públicas, ou seja, como as áreas públicas do Estado são de responsabilidade de diferentes órgãos, o primeiro passo consiste no “Termo de afetação do Imóvel” de acordo com a Lei Estadual nº 15.127/18 que estabelece a Política e o Sistema de Gestão de Ativos do Estado.

Características da Regularização Fundiária no RS

Os fundamentos da Constituição Estadual estabelecem que a implementação da política habitacional realize a articulação e a integração das ações, em âmbito do poder publico, bem como a participação das comunidades organizadas (art. 173), com o objetivo de desenvolver programas que facilitem o acesso da população à habitação. Sendo esta considerada condição essencial à qualidade de vida e ao desenvolvimento humano (art. 174,

caput). De acordo com o Art. 174, parágrafo 1º, da Constituição Estadual, o Programa deve, prioritariamente, promover a regularização fundiária e a dotação de infraestrutura urbana básica nos lotes.

Os artigos da Constituição Estadual que orientam as ações no âmbito de programas de interesse social, entre os quais, a regularização fundiária é um dos objetivos, são transcritos a seguir:

Art. 174. O Estado e os Municípios estabelecerão programas destinados a facilitar o acesso da população à habitação, como condição essencial à qualidade de vida e ao desenvolvimento.

§ 1.º Os programas de interesse social serão promovidos e executados com a colaboração da sociedade e objetivarão prioritariamente:

I - a regularização fundiária;

II - a dotação de infra-estrutura básica e de equipamentos sociais;

III - a implantação de empreendimentos habitacionais.

§ 2.º A lei estabelecerá os equipamentos mínimos necessários à implantação de conjuntos habitacionais de interesse social.

Art. 175. O Estado, a fim de facilitar o acesso à habitação, apoiará a construção de moradias populares realizada pelos próprios interessados, por cooperativas habitacionais e através de outras modalidades alternativas.

Parágrafo único. O Estado apoiará o desenvolvimento de pesquisas de materiais e sistema de construção alternativos e de padronização de componentes, visando a garantir a qualidade e o barateamento da construção (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Portanto, a transversalidade das ações é uma das características da regularização fundiária, uma vez que consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que devem ser realizadas para o alcance dos seus resultados. Resultados que visam à legalização de assentamentos irregulares e ao direito de titulação dos lotes aos seus ocupantes, de modo a garantir-lhes o direito social à moradia e, o atendimento do preceito constitucional do pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ainda, por tratar-se de uma política pública de promoção da cidadania, é realizada de modo articulado às políticas de assistência social, entre outras.

As ações de regularização fundiária devem garantir a inserção da área na cidade formal, em todos os seus aspectos e significados, constituindo exercício de cidadania que extrapola a simples titulação cartorial. Trata-se de direito fundamental protegido constitucionalmente. A regularização fundiária ocorre em etapas e encontra variantes em razão das especificidades locais, espaciais, sociais e jurídicas, sendo interdependente da política urbana municipal que pressupõe a qualificação e dignificação do direito à moradia. As peculiaridades de cada situação têm grande importância no êxito da regularização.

O Reassentamento

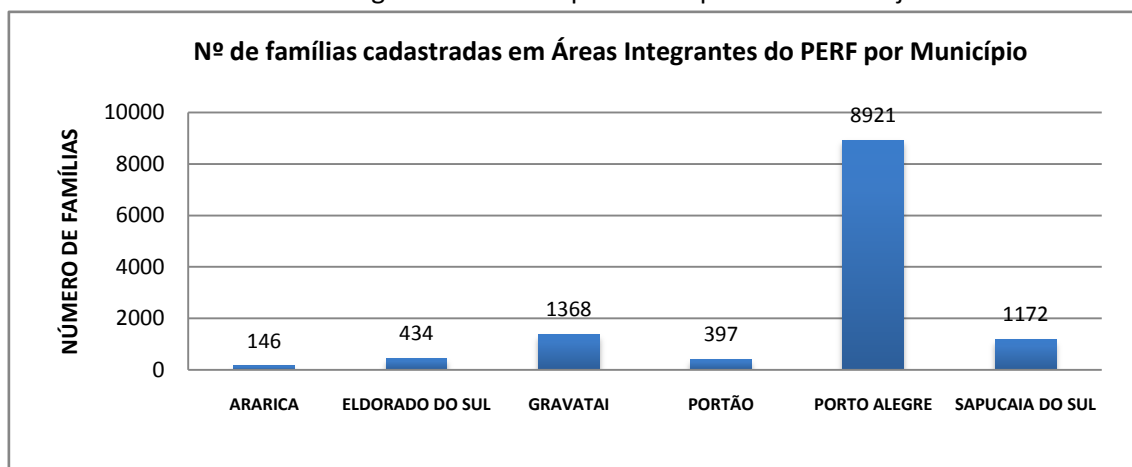
No procedimento de ações correspondentes às etapas da regularização fundiária de famílias que adquiriram o direito à moradia, pode haver a necessidade de seu reassentamento, em face da existência de situações de risco e/ou de preservação ambiental, ou ainda em razão de projeto urbanístico com alto grau de intervenção na área ocupada. A necessidade de realocação ou reassentamento ocorre geralmente em casos em que a moradia constituída e consolidada se localiza em áreas de riscos, tais como nas margens de rodovias ou de meios hídricos, ou, sob as redes de alta tensão, encostas íngremes ou banhados, e em locais onde há previsão de abertura de ruas, acessos ou drenagens, conforme as diretrizes urbanísticas municipais.

Em tais situações se impõe o reassentamento, sendo realizada a transferência das famílias para a área mais próxima possível, regularizada quanto ao aspecto da titulação jurídica e o respectivo registro do direito à moradia e, qualificada quanto à habitabilidade, em termos da segurança e da infraestrutura implantada.

Áreas De Propriedade Do RS Ocupadas Para Moradia

De acordo com o diagnóstico realizado, em outubro de 2017, com objetivo de elaborar o Plano de Regularização Fundiária em Áreas de Propriedade do Estado, foram identificadas, cadastradas e classificadas as áreas a serem regularizadas. À época, verificou-se que existiam 913 glebas e/ou lotes de propriedade do estado ocupados irregularmente, os quais se localizam em 51 municípios. Desse total, 709 áreas em seis municípios já se encontram incluídas no Programa de Regularização Fundiária (PERF), tendo sido identificadas e cadastradas 12.450 famílias no banco de dados do DERER, conforme apresenta o Gráfico 1.

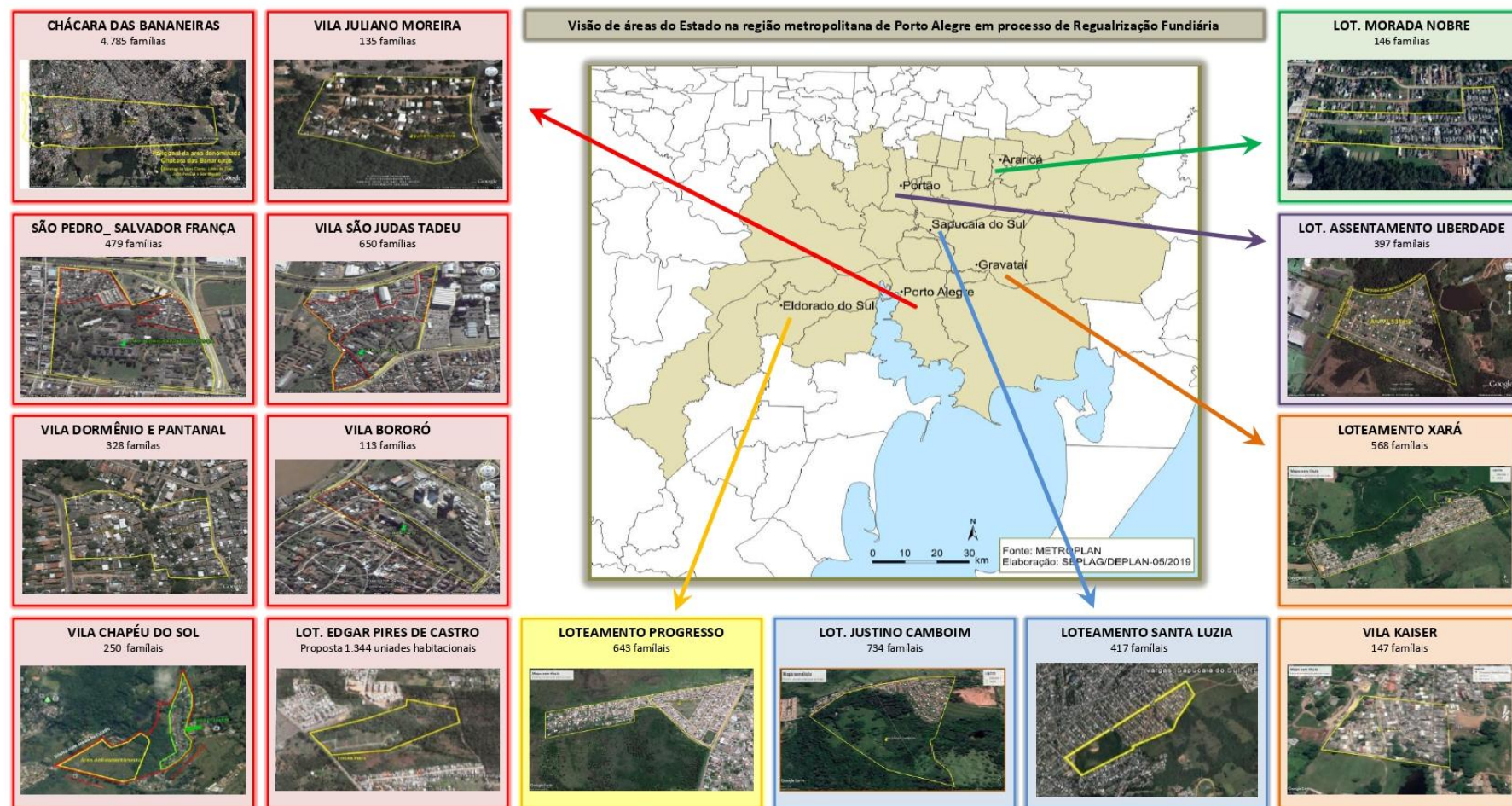
Gráfico 1 – Áreas integrantes do PERF por Município x nº famílias já cadastradas



Fonte: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento – DERER/SOP (2017)

A Figura 1 apresenta a posição e fotos de algumas dessas áreas, objeto da atuação do DERER, localizadas na região metropolitana de Porto Alegre (RMPA).

A Figura 1 apresenta uma visão das áreas na região metropolitana de Porto Alegre



Fonte: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento - DERER/SOP - Dados referentes ao ano de 2017

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ocupação irregular de áreas públicas para moradia, desconsiderada durante décadas, deu origem aos aglomerados subnormais, os quais são parte da realidade das cidades no país. Tais assentamentos precários, autoproduzidos, são resultado de um processo histórico de expansão urbana sem planejamento ou que viabilizasse o acesso à moradia pela população de menor renda.

Nesse contexto o Programa Estadual de Regularização Fundiária – PERF, coordenado pelo Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento – DERER, da Secretaria de Obras e Habitação – SOP vem atuando ao longo de seus 20 anos. Para tanto considera o princípio da função social da propriedade, e o fato de que a terra, propriedade pública, sem utilização para outra função que justifique o seu objeto e fim, que é o de servir aos propósitos dos interesses sociais, deve atender à necessidade de habitação da população, sobretudo em situações em que já se encontra ocupada há muitos anos pelas famílias para moradia.

Assim, o PERF vem atuando para a promoção e compatibilização das políticas sociais, urbanas e ambientais, em áreas de propriedade do Estado, respeitando a consonância entre os princípios constitucionais e o mandamento principal do regime da propriedade urbana, que à luz da Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, atribui um novo regime jurídico para a propriedade urbana.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Nações Unidas. AGENDA 21. 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>> Acesso em: 10/10/2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988

FERNANDES, Edésio. PEREIRA, Helena Dolabela. Legalização das Favelas: Qual é o problema em Belo Horizonte? Planejamento e Políticas Públicas. PPP n. 34. jan./jun. 2010

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Diretoria de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2015 – Belo Horizonte: FJP, 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Aglomerados Subnormais - Levantamento de Informações Territoriais - Referências Básicas. SEGUNDO ENCONTRO NACIONAL DE CHEFES DE AGENCIAS DO IBGE. 14 A 19 de Junho de 2009 – Angra dos Reis/RJ. Versão maio de 2009.

Censo Demográfico, 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 06/2019.

Agencia de Notícias. Revista Retratos. PERET, Eduardo, NETO, João e LOSCHI,, Marília. Favelas resistem e propõem desafios para urbanização. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20080-favelas-resistem-e-propoem-desafios-para-urbanizacao>. Acesso em: Set/2019

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2012-Textos para Discussão. Distribuição de aglomerados subnormais na rede urbana e nas grandes regiões brasileiras. NADALIN Vanessa Gapiotti; KRAUSE, Cleandro; NETO, Vicente Correia Lima Brasília. 2014.

NAÇÕES UNIDAS-ONU BRASIL. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em : <https://nacoesunidas.org/docs/>. Acesso em: Ago/2019

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Dimensão Constitucional do Direito à Cidade e Formas de Densificação no Brasil. Dissertação (Mestrado em Direito) Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008. 187 p.

RIO GRANDE DO SUL. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1991, a 57, de 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 15.127, de 24 de janeiro de 2018. Estabelece a Política e o Sistema de Gestão de Ativos do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências, e altera a Lei n.º 12.144, de 1.º de setembro de 2004, que cria o Fundo Estadual de Gestão Patrimonial – FEGEP – e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL, SECRETARIA DE OBRAS E HABITAÇÃO. Regularização Fundiária. Disponível em: <<https://obras.rs.gov.br/regularizacao-fundiaria>>. Acesso em: 31/05/2019.

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL EM ÁREAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL⁷

Anelise Muratore de Oliveira⁸

Resumo: O artigo tem por objetivos identificar marcos normativos e ordenamentos jurídicos referentes ao instituto da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social e diagnosticar quais os entraves enfrentados pelo Estado do Rio Grande do Sul. O Programa de Regularização Fundiária, desenvolvido pelo Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento, que visa promover a regularização das ocupações em áreas de propriedade do Estado enfrenta morosidade na implantação de suas ações. Tem por base estudos fundamentados através de revisão bibliográfica, artigos científicos, documentos e pareceres técnicos, além da pesquisa de campo, que teve como base o sistema de controle e os arquivos institucionais do Departamento, registrados no período de 1999 a 2015. A evolução do Direito Urbanístico, após a incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal, alterou o foco da Regularização Fundiária no Brasil, pois trouxe instrumentos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais. Os entraves enfrentados pelo Estado na efetivação dos projetos de regularização fundiária são: escassez de recurso financeiro, defasagem no número de profissionais no quadro técnico, o domínio territorial das glebas, negociações com a comunidade, elaboração e aprovação dos projetos urbanísticos e complementares e a expedição de licença ambiental.

Palavras-Chave: 1 Regularização Fundiária. 2 Interesse Social. 3 Habitação. 4 Direito Urbanístico. 5 Assentamentos Irregulares.

Abstract: The purpose of this article is to identify normative frameworks and legal systems related to the Institute of Urban Land regularization of Social interest and to diagnose the obstacles faced by the state of Rio Grande do Sul. The land regularization program, developed by the Department of Land Regularization and resettlement, which seeks to promote the regularization of occupations in areas owned by the state faces a morosity in the implementation of its actions. It is based on studies supported by bibliographic review, scientific articles, documents and technical opinions, in addition to field research, which was based on the control system and institutional archives of the Department, registered in the period of 1999 to 2015. The evolution of urbanistic law, after the incorporation of the chapter of urban policy in the Federal Constitution, changed the focus of land regularization in Brazil, because it brought legal, urban, environmental and social instruments. The obstacles faced by the State in the realization of the projects of land regularization are: scarcity of financial resources, lag in the number of professionals in the technical framework, the territorial domain of the land, negotiations with the community, elaboration and Approval of the urbanistic and complementary projects and the expedition of environmental licence.

Keywords: 1 Land Regularization. 2 Social Interest. 3 Housing. 4 Urbanistic Law. 5 Irregular Settlements.

⁷ Artigo elaborado a partir a partir do trabalho de conclusão apresentado à Universidade Católica Dom Bosco, em 2016, curso Pós-graduação em Gestão Pública Especialização Lato Sensu, sob orientação do Professor e Advogado Guilherme F. Figueiredo Castro, Mestre e Especialista em Direito Tributário e Direito Constitucional pela PUC/SP.

⁸ Especialista em Gestão Pública e Analista de Projetos e Políticas Públicas – Engenheira Civil - SOP/RS. E-mail: Anelise.muratore@sop.rs.gov.br

INTRODUÇÃO

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de forma a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direitos estes também garantidos constitucionalmente.

O Estado do Rio Grande do Sul responde vários Inquéritos e Ações Cíveis Públicas, ajuizadas pelo Ministério Público, para que promova a Regularização Fundiária e Urbana de áreas de sua propriedade ilegalmente ocupadas por famílias de baixa renda.

Diante do exposto, o presente artigo expõe os resultados da pesquisa realizada com o objetivo de examinar o instituto da regularização fundiária urbana de interesse social e destacar as problemáticas internas e externas que envolvem a adoção do mecanismo junto a Administração Pública Estadual.

Visando atingir os objetivos propostos foi realizada revisão bibliográfica, em artigos científicos, documentos e pareceres técnicos. A pesquisa de campo teve como base o sistema de controle e os arquivos institucionais do Departamento, registrados no período 1999 a 2015.

MARCOS NORMATIVOS E ORDENAMENTOS JURÍDICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

O arcabouço jurídico referente à legislação urbana teve início com a Lei Federal nº 6.766/79 (Parcelamento do Solo Urbano), sendo que em 1988 a incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Brasileira foi fundamental para o aprimoramento do conceito de função social da propriedade.

O processo de urbanização brasileiro teve como característica um mercado imobiliário excludente e a insuficiência de políticas sociais no seu planejamento. Nos anos 70 o poder público era caracterizado por uma política centralizadora de recursos e decisões. Prestes (2006) afirma,

“Contudo não podemos perder de vista que: (a) historicamente as cidades não destinaram áreas para população de baixa renda, seja por falta de previsão, seja pela falta de um mercado que produzisse habitação popular regular que pudesse ser adquirida por grande parcela da população; (b) que as áreas de preservação permanente foram sendo ocupadas com a convivência do Poder Público; (c) que muitos locais já estavam ocupados antes de se tornarem legalmente APPs (áreas de preservação permanente); e (d) que a ineficácia das normas ambientais contribui para o descontrole atual que leva milhões de brasileiros a morar na ilegalidade, colocando em contraposição o direito à moradia com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como se fossem antagônicos e não interdependentes.”(PRESTES, 2006, p.11)

A Lei do Parcelamento do Solo Urbano e suas sucessivas alterações para adaptação à realidade e complexidade atual, em destaque a Lei Federal nº 9.785/99, além de tratar do espaço urbano enquanto algo inserido em um contexto social que demanda serviços e equipamentos públicos trouxe dispositivos que facilitam a aprovação de parcelamentos populares ou habitações de interesse social, bem como à regularização de loteamentos de desmembramentos não autorizados ou executados em desacordo com o ato de licença, representa importante marco no Direito Urbanístico, conforme Fernandes (1998):

Encarava-se, até então, o espaço urbano como mero aglomerado de lotes provados e alguns espaços públicos, cujas restrições ao pleno exercício do direito de propriedade advinham de limitações administrativas principalmente em função das relações de vizinhança. (FERNANDES, 1998, p.6)

A partir da Constituição Federal de 1988, os Municípios passam a ter competência para legislar sobre quaisquer assuntos de interesse local (art. 30, incisos I e II), incluindo o meio ambiente, e também a compartilhar com a União, os Estados e o Distrito Federal a competência para proteger o meio ambiente (art. 23, incisos VI e VII). O art. 182 delega aos Municípios executar a política de desenvolvimento urbano por meio de Plano Diretor⁹.

A Lei Federal nº 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, ofereceu para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbana.

Logo, os Municípios tem o desafio de compatibilizar o direito individual à moradia e o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, através da execução da política de desenvolvimento urbano-ambiental sustentável, estando de acordo com o Estatuto da Cidade e a legislação ambiental. Para Carolo (2011):

No intuito de aparelhar melhor o processo da regularização fundiária, o Município deve ainda implementar órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental, assegurada a participação da sociedade civil na sua composição; [...] pois o controle e a fiscalização são essenciais para evitar e combater novas ocupações irregulares.(CAROLO,2011, p.129)

A Lei Federal nº 11.977/09, denominada Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, é o marco jurídico nacional sobre a regularização fundiária em áreas urbanas, com o objetivo de agilizar e tornar efetivos os processos de regularização, conforme o art. 46:

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

⁹ O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. (§ 1º do art. 182 da CF/88)

A Lei Federal nº 12.424/11, disciplinou no art. 47 do PMCMV o inciso IX, onde há clara procedimentalização sobre regularização fundiária, entendida agora como conjunto de atos e ações intersetoriais, aproximando-a do conceito de política pública.

IX - etapas da regularização fundiária: medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais mencionadas no art. 46 desta Lei, que envolvam a integralidade ou trechos do assentamento irregular objeto de regularização.

Desta forma, a Lei PMCMV busca a comprovação das condições urbanas e ambientais para garantir a permanência das famílias, a norma ainda trata de um assunto bastante polêmico, o qual vem gerando conflitos de opiniões quanto à regularização fundiária em Área de Preservação Permanente - APP. De acordo com o § 1º do art. 54 da Lei Federal nº 11.977/09:

§ 1º - O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.(BRASIL, 2009)

A Lei federal nº 12.651/12, Novo Código Florestal Brasileiro, traz uma série de flexibilizações que visam à regularização fundiária, em seu art. 64 regulamenta que na regularização fundiária de interesse social dos assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada e que ocupam APP, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária que deverá incluir estudo técnico¹⁰ que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas. Em relação ao poder discricionário da lei, cabe ao Município verificar através deste projeto se há viabilidade de regularizar o assentamento, podendo exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais, Carolo (2011) afirma:

Ao menos a lei determina que o Município poderá (faculdade e não dever do ente federado) admitir essa regularização. Além disso, condiciona essa admissão a estudo que comprove que a intervenção de interesse social em APP implicou melhoria das condições ambientais, se comparada com a ocupação irregular anterior. Ou seja, o Município, ao aprovar esse estudo, será corresponsável no ressarcimento de eventuais danos ambientais provenientes da regularização das ocupações irregulares em questão.(CAROLO, 2011, p.120)

Segundo Prestes (2011, p.10), “Temos que recuperar um tempo histórico de invisibilidade da irregularidade. Não podemos mais fazer de conta que a irregularidade não é um problema ambiental, ou que é somente deficiência do poder de polícia”. Estes procedimentos estão de acordo com a opinião de Queiroz Jr. (2009), quando diz:

¹⁰ O estudo técnico deverá conter no mínimo, os elementos: I- Caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; II- Especificação dos sistemas de saneamento básico; III- Proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; IV- Recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; V- Comprovação da melhoria das condições sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; VI - Comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e VII- Garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

A partir de agora, faz-se necessário repensar o planejamento e a gestão da cidade como um campo interdisciplinar do conhecimento, no qual está em jogo uma série de direitos fundamentais, protegidos constitucionalmente: o reconhecimento, em cada cidadão, como sujeito de direitos, passa a ser o princípio informador essencial do ordenamento jurídico do país.(QUEIROZ JR.,2009, p.1)

Com a evolução da doutrina jurídica urbana, alterou-se o foco da regularização fundiária no Brasil. Antes, os objetivos eram diferentes dos de hoje, tratava-se as questões urbanísticas sem considerar as questões jurídicas, sociais e ambientais.

PROGRAMA ESTADUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - PERF

No Estado do Rio Grande do Sul a regularização fundiária foi estabelecida pela Lei nº 9.752/92 e regulamentada pelo Decreto nº 34.668/93 que prevê a doação das áreas estaduais ocupadas às famílias moradoras. Desde a edição desta Lei, comunidades de dezenas de vilas irregulares, situadas em áreas do Estado, sobretudo em Porto Alegre, estão mobilizadas e organizadas para obter a regularização fundiária.

Com a criação da Secretaria Especial de Habitação, em maio de 1999, foi instituído o Programa Estadual de Regularização Fundiária- PERF, com objetivo de promover a regularização jurídica, física e social das áreas estaduais ocupadas por populações de baixa renda. Em setembro do mesmo ano, através do art. 1º do Decreto nº 39.737/99 o Governador¹¹ autorizou os Procuradores do Estado a requerer, junto ao Poder Judiciário, a suspensão dos processos judiciais que objetivam a desocupação de áreas, edificações, prédios públicos e imóveis funcionais de sua propriedade, de suas autarquias e fundações, desde que os casos se enquadrem ou possam ser enquadrados no PERF. O Decreto Estadual nº 40.276/00 criou a Comissão Regional de Regularização Fundiária de Porto Alegre, como instância de participação direta da população na discussão e implementação de ações do Programa em áreas localizadas na capital Gaúcha.

Atualmente, conforme Lei Estadual nº 15.246/19, compete a Secretaria de Obras e Habitação - SOP: “[...] g - executar a política de regularização urbana e fundiária; h - coordenar e executar a remoção e o reassentamento de pessoas localizadas em áreas de risco; [...]”.

O Programa Estadual de Regularização Fundiária, desenvolvido pela SOP, por meio do Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento - DERER, o qual tem como objetivo promover a regularização urbanística e fundiária das ocupações consolidadas em áreas de propriedade do Estado e de outros entes públicos vinculados a este, com vista à inclusão social de seus moradores. Fazem parte do Programa, atualmente, 18 (dezoito) Vilas localizadas na Capital e 12 (doze) áreas situadas no interior do Estado, totalizando aproximadamente 12.000 lotes a serem regularizados.

Para atender tal objetivo são realizados projetos técnicos adequados às legislações pertinentes nas esferas federal, estadual e municipal; obras de urbanização que viabilizem, dentro do possível, a permanência das populações ocupantes nas referidas áreas em

¹¹ No uso da atribuição que lhe confere o art. 82, inciso V, da Constituição do Estado.

condições dignas e condizentes com a sua formalização; reassentamento das populações em situação de risco ou em áreas de proteção ambiental; transferência às populações referidas a propriedade do imóvel que ocupem, desde que já cumpridas às condições retro citadas.

Ao executar ações neste sentido, o Estado cumpre sua obrigação legal na condição de proprietário das áreas, pois sua responsabilidade é indiscutível e relacionada com o próprio conceito de função social da propriedade, uma vez que permitiu, ao longo dos anos, que as mesmas fossem objeto de ocupação irregular. O Promotor Sbardellotto (2009), afirma:

O Estado, mantendo-se inerte durante longos anos, nada menos do que meio século, e sem zelar pelo seu patrimônio, permitiu a instalação de uma verdadeira comunidade de pessoas em situação extremamente precária, sem a mínima dignidade às pessoas que lá “residem”. Por isso, legitimou o direito à habitação, mas em condições dignas, fora de áreas de risco ou proteção ambiental. Há, pois, a necessidade de comando judicial afirmando a existência do dever jurídico do ente público demandado, no sentido de concretizar o direito fundamental à habitação. [...]A desordenada ocupação do solo, resultante da não-observância às normas urbanísticas e ambientais, conduziu, no presente caso, à proliferação de habitações sem título, edificadas de forma precária, insegura, sem critérios técnicos e em situação de risco; ao surgimento de focos de insalubridade e degradação da saúde; ao adensamento populacional desprovido de equipamentos urbanos e comunitários definidos em lei e incompatíveis com o meio físico e com o meio ambiente; em suma, à marginalização dos seus habitantes com o incremento das desigualdades sociais e reflexos na segurança da população. E, como esta situação foi gerada, em última análise, pela omissão do Estado [...], deverá, agora ser compelido à recomposição da legalidade.SBARDELLOTTI (2009, p. 13)

O público-alvo beneficiado são famílias com renda familiar até 5 (cinco) salários mínimos que residem em áreas de ocupação irregular, públicas estaduais e/ou municipais, há mais de 5 (cinco) anos. O enquadramento é comprovado através de cadastro socioeconômico que é o instrumento com o qual se identifica cada família, vinculando-as ao seu espaço físico, objetivando conhecer o perfil, através de um mapeamento quantitativo e qualitativo da comunidade, apontando as carências das habitações e do lote, bem como em relação à saúde, educação e geração de trabalho e renda, definindo as diretrizes para o plano de trabalho social.

As ocupações irregulares em glebas do Estado na cidade de Porto Alegre, denominadas Vilas, na sua maioria tiveram início nas décadas 30 e 40, quando agentes públicos, por um ou outro motivo, autorizaram funcionários a ocuparem terrenos para fixarem moradia. Podemos citar: a) Vilas São Pedro e Juliano Moreira, cujos surgimentos se devem a iniciativas da direção do então Hospício São Pedro, autorizando e incentivando funcionários do Hospital a fixarem residência junto ao local de trabalho; e b) Chácara das Bananeiras (Vilas Linha de Tiro, Claréu, João Pessoa e São Miguel) cujos ocupantes iniciais foram Praças da Brigada Militar.

Por outro lado, a origem dessas autorizações se perde no tempo, remontando a uma época em que a legislação urbanística era praticamente inexistente, daí a despreocupação com organização das ocupações e com a implantação de uma infraestrutura adequada. Ao longo

desses anos, todavia, as ocupações se multiplicaram e se tornaram espontâneas e anárquicas, de forma que nas últimas décadas, quase nenhum funcionário público buscou fixar residência ou foi autorizado a ocupar as áreas em questão.

As ocupações denominadas Loteamentos, estão localizadas na Região Metropolitana e no interior do Estado, são mais recentes (entre final e início das décadas 90 e 00) e ocorreram em glebas que foram adquiridas pela Companhia de Habitação do Estado-COHAB/RSou pela Secretaria para execução de loteamentos para habitação popular ou reassentamento de famílias em situação de risco, as quais foram ocupadas de forma “orquestrada”, estimulada e incentivada por intervenções de agentes políticos e de organizações partidárias, geralmente em anos eleitorais, os quais procuraram evitar qualquer ato no sentido de desocupar as áreas.

As ocupações consolidadas, na sua maioria, apresentam uma forma urbana caótica. O desenho urbano desordenado se caracteriza pela alta densidade da ocupação, a proximidade das construções, a localização das mesmas, muitas vezes situadas em áreas impróprias para moradia (áreas em situação de risco, de proteção ambiental, densamente ocupadas, etc.) assim como os precários “acessos viários”, pois muitas vezes pelas suas reduzidas dimensões não é possível descrevê-los como ruas ou passagem de pedestres. Estas características influenciam diretamente o custo e o prazo da implantação da infraestrutura.

A Lei nº 11.977/09 prevê no § único do art. 55 a possibilidade de realização de obras, pelo Poder Público, para a implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários mesmo antes de concluída a regularização jurídica da situação dominial do imóvel.

Por se tratar de processo jurídico e urbanístico, a Regularização Fundiária deve ser desenvolvida em etapas¹², cuja ordem ou sistemática de implementação dependerá da situação fática, dos atores envolvidos e das especificidades físicas e sociais de cada comunidade. Conforme o Setor de Engenharia do DERER, o custo elevado das obras e a necessidade de intervenção nas inúmeras áreas determinam que as melhorias urbanísticas aconteçam parcialmente, podendo a execução de sua totalidade ocorrer em diferentes e longos intervalos de tempo.

O PERF E OS RECURSOS FINANCEIROS E HUMANOS

A dotação orçamentária do Programa Estadual de Regularização Fundiária - PERF é proveniente dos recursos das seguintes fontes:

- a) Tesouro do Estado;
- b) Orçamento Geral da União;
- c) Ministério das Cidades; e
- d) Financiamentos.

¹² Etapas da regularização: a) Levantamento Topográfico; b) Instituições de Áreas Especiais de Interesse Social; c) Cadastro Socioeconômico; d) Diretrizes Urbanísticas; e) Estudo de Viabilidade Urbanística; f) Projeto Urbanístico, g) Projeto Complementares; h) Urbanização; i) Regularização Jurídica; e j) Titulação Individual.

Tesouro do Estado - Quadro Geral Das Finanças Públicas Estaduais

Conforme mensagem encaminhada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul a Assembleia Legislativa do Estado¹³ juntamente com a proposta de Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2016, o quadro das finanças públicas do Estado já se apresentava com graves problemas estruturais, com enorme fragilidade fiscal e déficits fiscais persistentes e continuados há mais de quatro décadas. As receitas arrecadadas insuficientes para fazer frente às despesas fixas. O que resulta na falta de recursos financeiros para honrar fornecedores e para o pagamento em dia dos salários do funcionalismo, além de forte contingenciamento nas áreas sociais e de infraestrutura. A Proposta da Lei Orçamentária de 2016 (PLOA2016, 2015) afirma:

Nos últimos 10 anos (2005-2014), a Receita Corrente Líquida (RCL) cresceu, em média, 10,4% ao ano, enquanto que a despesa foi, em média ao ano, 10,0% superior à variação da RCL. O constante desequilíbrio orçamentário mostra a dura realidade enfrentada pelo governante, há mais de quatro décadas.[...] A partir de 1971 até 2014 (44 anos), somente em 7 anos a arrecadação foi maior do que as despesas empenhadas, isto é, apresentou superávit orçamentário. (RIO GRANDE DO SUL, 2015, P. 31)

Com este cenário, as alocações de recursos financeiros e humanos para a implantação das ações de Regularização Fundiária ficam prejudicadas.

O Estatuto da Cidade incluiu a ordem urbanística dentre os direitos coletivos e difusos, legitimando a atuação ministerial¹⁴ para efeito de Regularização Fundiária. O Ministério Público, em 2005, instalou a Promotoria de Justiça Especializada de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística, desde então o Estado responde a 25 (vinte e cinco) Inquéritos Cíveis que já geraram 04 (quatro) Ações Cíveis Públicas junto ao Poder Judiciário, exigindo fiscalização freqüente, para impedir novas ocupações sobre as mesmas áreas e a regularização fundiária imediata de aproximadamente 4.600 famílias.

Conforme Delatorre (2015):

No tocante à obrigação do Estado para com seus cidadãos, e a questão da discricionariedade administrativa, para eleição das políticas públicas, penso que a intervenção judicial no caso encontra amparo na dicção das regras constitucionais acerca da matéria, as quais determinam ao Estado a obrigação de promover o adequado controle do solo territorial, através de adequado uso e planejamento, sendo que se trata de área que lhe pertence. (DELATORRE, 2015, P.3)

O montante estimado, caso o Estado venha a ser condenado a regularizar imediatamente estas 4 (quatro) áreas, considerando os valores de referência, por modalidade de intervenção, praticados pelo Ministério das Cidades no âmbito do Programa Habitação de Interesse Social e do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos

¹³Disponível em <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201601/07110521-mensagem-2016.pdf>>

¹⁴Segundo a CF/88, é papel do Ministério Público a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Precários, será de aproximadamente 97,5 milhões, conforme demonstrado na Tabela 1. Esse valor extrapolaria em mais 21% a soma da dotação orçamentária do DERER em 16 (dezesesseis) exercícios financeiros.

Tabela 1 - Referência de valor por modalidade, praticados pelo Ministério das Cidades para financiamento no âmbito dos Programas Habitação de Interesse Social e Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários

Modalidades	Custo por família	Observação
Elaboração do Projeto	Até 3% do valor da obra	
Urbanização Complexa	R\$ 11.000,00	
Urbanização Simples	R\$ 5.000,00	
Unidades Habitacionais Horizontais	R\$ 25.900 a R\$ 33.600	Variação em função da região dos municípios e de sua inserção em regiões metropolitanas ou do DF.
Unidades Habitacionais Verticais	R\$ 28.700 a R\$ 36.000	Variação em função da região dos municípios e de sua inserção em regiões metropolitanas ou do DF.
Lotes Urbanizados	R\$ 9.000,00 R\$ 7.000,00	Municípios c/população urbana igual ou superior a cem mil habitantes, capital ou regiões metropolitanas. Demais municípios.
Regularização Fundiária	R\$ 500,00	Terreno impróprio ou inadequado quando o estudo ou projeto demonstrar a inviabilidade de consolidação.
Trabalho Social	R\$ 300,00	Ou no mínimo 2,5% da obra

Fonte: Ministério das Cidades – Curso Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários/2010

A tabela 2 mostra o histórico dos recursos disponibilizados nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) para a implantação das ações de regularização fundiária nas quatro gestões que englobam o período de 1999 a 2014 e demonstra que não foram suficientes e/ou não foram utilizados por falta de projetos e/ou licenças ambientais.

Tabela 2 - Histórico dos recursos referentes ao Projeto de Regularização Fundiária no período 01/01/1999 à 31/12/2014

Moeda: R\$ 1,00

Gestão	Exercício	Dotação Inicial	Dotação Alteração	Valor Liberado	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Pago	Pago na gestão
I	1999	-	3.301.398	461.172	399.227	100.000	-	2.889.699
	2000	871.898	2.489.559	1.828.152	1.657.320	325.291	317.018	
	2001	2.019.000	1.832.920	1.647.634	1.377.836	842.294	785.058	
	2002	2.529.300	2.763.300	1.625.005	1.343.349	2.245.619	1.787.623	
II	2003	2.967.005	3.296.213	1.209.275	1.091.208	805.425	1.270.575	5.275.456
	2004	5.632.542	4.022.179	3.677.104	1.449.481	768.220	425.165	
	2005	4.891.868	7.899.064	4.381.632	723.344	723.344	1.316.231	
	2006	4.352.472	4.384.562	3.555.149	2.342.179	2.342.179	2.263.486	
III	2007	2.831.461	1.646.461	763.557	505.063	505.063	283.764	1.634.177
	2008	721.000	1.220.400	1.035.716	428.813	212.665	505.063	
	2009	2.654.517	719.496	719.496	546.402	277.916	208.934	
	2010	6.166.000	2.101.500	724.750	636.427	636.427	636.416	
IV	2011	3.526.000	3.526.000	2.373.697	41.444	41.444	40.906	1.789.666
	2012	40.265.000	10.251.824	3.927.299	3.778.328	1.350.762	88.937	
	2013	33.088.985	23.078.405	13.459.224	113.870	338.878	1.586.350	
	2014	5.121.275	7.513.494	466.493	428.773	73.473	73.473	
Total		117.638.323	80.046.773	41.855.354	16.863.064	11.588.999	11.588.999	11.588.999

Fonte: Departamento Financeiro da SOP/RS

Outras Fontes de Recursos: OGU, PAC, PMCMV, BNDES

O Ministério das Cidades tem como uma de suas missões implantar o Estatuto das Cidades, através de transferência de recursos provenientes do Orçamento Geral da União, do Fundo de Arrendamento Residencial e do Programa de Aceleração do Crescimento.

O Estado enfrenta dificuldade para obtenção destes recursos. Ao longo dos anos o DERER vem apresentando propostas aos Programas Federais, sendo que a maioria dos pleitos não foi atendida devido à sistemática de tais programas federais serem voltados a execução direta pelos Municípios. E ainda, para os pleitos selecionados, cujos recursos são oriundos do OGU, PAC ou PMCMV, não houve possibilidade de firmar convênio, pois nem sempre o Estado pode atender ao disposto no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/00, referente aos limites constitucionais relativos à educação e à saúde.

Em casos onde a proposta de Plano de Trabalho foi selecionada o Estado firmou parceria com os Municípios para garantir os recursos. Citam-se como exemplos:

a) realocação de 2.000 (duas mil) famílias das Vilas Dique e Nazaré, para melhorar as condições de vida das mesmas e possibilitar a ampliação do Aeroporto Salgado Filho. Caso em que só foi possível viabilizar a aplicação do recurso pelo convênio celebrado entre o Estado e o Município de Porto Alegre. Nesse convênio o Estado repassou o recurso referente à contrapartida e, o Município se habilitou para receber o repasse da União;

b) obras de infraestrutura, regularização fundiária e reassentamentos do Loteamento Santa Marta, onde para viabilizar a liberação de R\$ 35 milhões do PAC foi realizado termo de concessão da área de 254 hectares para a Prefeitura de Santa Maria, que recebeu o recurso da União, e posteriormente a sua doação.

O Governo do Estado firmou financiamento com o BNDES, em 2012, no valor de R\$ 1,085 bilhão, para ações do Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento Econômico e Social do Estado, que tem como objetivo contribuir para a retomada do desenvolvimento por meio da execução de políticas públicas no RS. Neste contrato foram enquadrados 09 (nove) pleitos relativos a ações de Regularização Fundiária, no montante de 94,2 milhões de reais. Passados 05 (cinco) anos, cerca de 2,4 milhões (2,54%) foram contratados mas, executado somente 25,15% dos serviços contratados.

As dificuldades para emprego dos recursos, relatadas no Sistema de Monitoramento Estratégico - SME¹⁵ se relaciona à: a) licenciamento ambiental; b) lentidão nos processos licitatórios; c) certames licitatórios desertos e poucas empresas interessadas na execução dos projetos e obras; d) demora na execução dos Projetos, em face da complexidade desses; e) falta de profissionais, no quadro técnico da Secretaria, com formação nas áreas de biologia e geologia o que dificulta a elaboração de projetos e análises para o licenciamento ambiental; e g) dificuldade de execução dos objetos pelas contratadas.

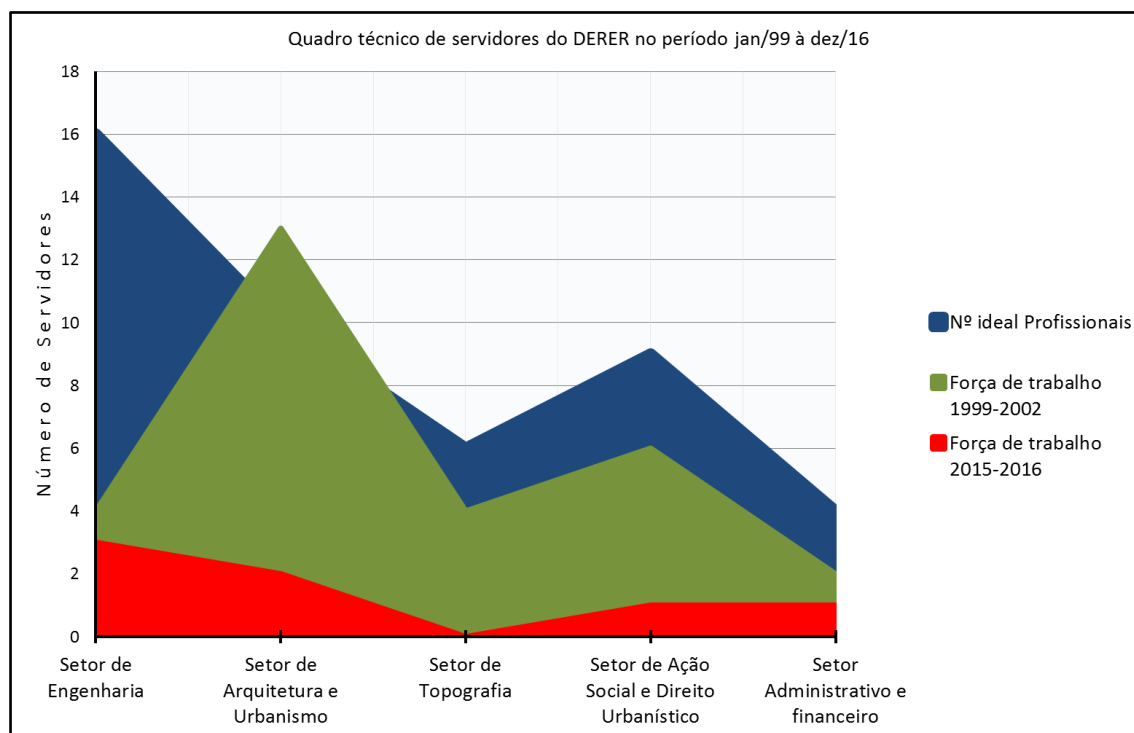
¹⁵ O Sistema de Monitoramento dos Projetos Estratégicos (SME) do Governo do Estado analisa a execução física e orçamentário-financeira destes projetos, e também avalia a efetividade de seus resultados segundo a percepção da população atendida.

Recursos Humanos - O Quadro Técnico de Servidores

O DERER, quando de sua criação em 1999, foi constituído por servidores oriundos da extinta Companhia de Habitação – COHAB/RS e de profissionais concursados nomeados para atuar na então Secretaria Especial de Habitação. Ao longo dos anos, o quadro técnico foi diminuindo devido a aposentadorias, falta de incentivos e baixos salários que fizeram com que muitos solicitassem relocação para outros Órgãos do próprio Poder Executivo, exemplo a Polícia Civil, que oferecem gratificações como a de “risco de vida” ou migrassem, via concurso público, para outras esferas federativas cujo salário é muito mais atrativo¹⁶.

Neste contexto, o quadro técnico do DERER vem sofrendo redução no número de servidores em seus Setores, na ordem de 50% a 100%, conforme demonstra o Gráfico 1. Levando em consideração o diagnóstico elaborado em 2010, pela equipe técnica do Departamento, que apontou o número ideal de servidores necessário para a demanda do Programa, ver Gráfico 1, atualmente o DERER possui defasagem de profissionais na faixa de 75% a 100% em áreas de extrema importância para o desenvolvimento dos projetos.

Gráfico 1– Quadro técnico de servidores do DERER



Fonte: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento SOP/RS - 2018

¹⁶ Conforme cita a PLOA2016: “Para fins de transparência, é importante mostrar os níveis de salários dos Poderes e Órgãos da Administração Direta do Estado. Tomando-se a folha de pagamento do mês de dezembro de 2014, [...] Verifica-se que a média salarial da totalidade dos vínculos dos outros Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública é quatro vezes maior do que a do Poder Executivo (R\$ 15.827 contra R\$ 3.958 - 2014).”

Na área administrativa da SOP, constata-se carência de profissionais qualificados na área de administração, planejamento, gestão e comunicação. Estas áreas são eventualmente ocupadas por profissionais indicados, mas que nem sempre possuem a formação adequada ou necessária e acabam gerando metas incompatíveis com as etapas e recursos financeiros necessários no processo de regularização fundiária, as quais uma vez divulgadas ao público-alvo, geram expectativas inexecutáveis com relação à condição da força de trabalho do DERER, o que resulta em frustração e descrédito quanto aos trabalhos técnicos em andamento.

QUESTÕES DO DOMÍNIO TERRITORIAL

Conforme cadastro de bens imóveis do “Controle de Gestão do Patrimônio Móvel e Imóvel do RS”, a maioria das áreas de propriedade do Estado, ocupada irregularmente, está inserida em glebas que possuem somente “Transcrição de Escritura Pública de Compra”, em sua maior parte datada no início do Século XX, isto é não possuem matrícula própria, sendo necessário desmembramento do todo maior, como exemplo o imóvel denominado “Chácara das Bananeiras”, adquirido pelo Estado por escritura pública de compra e venda lavrada, em 1855, no Cartório do Tabelião Pereira da Cunha, recebendo a seguinte descrição:

“Uma chácara situada no Caminho do Mato-Grosso, subúrbios desta cidade, confrontando ao Norte com terrenos de Firmino Lourenço, a entestar com o arrio da Ferradura e daí como terreno de Amaro Netto até os terrenos de José Ignácio; pelo Sul confina com Manoel Nunes; e pelo Oeste com José Nascimento e pelo Leste com o mesmo José Ignácio. Sua superfície, descontando a área do terreno da Estação Agrônômica, é de 198,15 hectares. Dita chácara tem em sua maior extensão da frente ao fundo, numa parte 1.590 braças e na outra 1.550 braças, tendo na sua frente 302,5 braças, e nos fundos mais ou menos umas 400 braças de extensão.”

A Chácara das Bananeiras encontra-se atualmente junto a 3ª Perimetral que é uma via arterial que liga as Zonas Norte e Sul da cidade de Porto Alegre. Desde 1982 tramita na Vara dos Registros Públicos a Ação Judicial Retificatória, sendo que até o momento não foram abertas as matrículas referente às 04 (quatro) Vilas que estão localizadas nessa gleba.

Muitas ocupações apresentam situação fundiária extremamente conflituosa, pois possuem sobreposição de matrículas ou se estendem por áreas de diferentes proprietários (Estado, Município, Fundações e privados). Podemos citar o exemplo das vilas localizadas no Morro Santa Teresa, onde a SOP não possui autonomia para executar ações de regularização fundiária, pois a Fundação de Atendimento Socioeducativo - FASE, proprietária da área, é uma fundação de direito privado, com personalidade jurídica própria e para uma possível transferência desta gleba para o Estado, deverá respeitar a legislação referente a Fundações Públicas e o Estatuto Constitutivo desta fundação. Ainda que o imóvel em questão não seja de propriedade direta do Estado, a titularidade do bem sempre foi de Fundações Estaduais (inicialmente FEBEM, atualmente FASE), por ele criadas e transformadas, advindo daí a sua legitimidade passiva para responder à regularização da área.

A RELAÇÃO COM O PÚBLICO-ALVO

As principais dificuldades na execução das atividades e ações de regularização nas áreas ocupadas, segundo o Setor Social do DERER, junto aos seus moradores são: a) Características socioeconômicas da população e o grande índice de violência e criminalidade (atuação do tráfico de drogas); b) Atuação de grileiros; c) Crescimento endógeno e exógeno da população, o que dificulta o “congelamento” e o impedimento novas ocupações durante a execução dos projetos; d) A necessidade de remoção temporária, durante a execução das obras, encontra a resistência dos moradores. As negociações com a comunidade são difíceis, gerando contrariedade na população; e) Uma vez urbanizadas as áreas/legalizados os assentamentos, o Poder Público não tem mantido sua presença nas áreas, que logo começam a sofrer um processo de deterioração; f) Os programas de regularização não têm levado a proposta de integração urbana, social e cultural. Para Gonçalves (2009),

Além da falta de interesse da população favelada pela regularização fundiária, a dificuldade em regularizar o solo nas favelas se manifesta também pelo fato de que os diferentes círculos de poder nas favelas apoiam-se, fortemente, sobre o aspecto informal do solo para atribuir seu controle interno. As associações de moradores, por exemplo, obtêm importantes recursos ao receberem uma porcentagem sobre as transações imobiliárias locais, para certificar o ato de venda do imóvel. As milícias privadas, por sua vez, recebem igualmente uma porcentagem sobre as transferências imobiliárias, investem diretamente no setor imobiliário no interior das favelas, assim como impõem taxas para o funcionamento do comércio local e dos moradores, a título de segurança do local. Toda intervenção sob o aspecto fundiário nas favelas deve, assim, enfrentar a influência local desses diferentes grupos de poder que não estão, evidentemente, dispostos a apoiar uma política que questione tanto a lucrativa gestão local do solo quanto o status de proprietários dos ‘latifundiários’ locais”. (GONÇALVES, 2009, p. 7)

Estes fatores contribuem para a morosidade do processo, além do quê muitas áreas antes informais e suas comunidades continuam estigmatizadas.

O perfil socioeconômico da população residente nas áreas, obtido mediante a aplicação de pesquisa domiciliar com 1.107 famílias residentes em 5 (cinco) comunidades, localizadas na área central da Capital, em junho de 2013 pela empresa Engeplus¹⁷, constatou que: a) a população apresenta um nível baixo de escolaridade, concentrado no ensino fundamental; b) em relação à renda familiar: 18% menor que 1 salário mínimo (SM), 41% entre 1 e 2 SM, 26% entre 2 e 3 SM, 8% entre 3 e 4 SM e 7% renda de 4 a mais SM; e c) 260 pessoas recebem Bolsa Família. No relatório referente à pesquisa, a Engeplus afirma:

¹⁷ Engeplus Engenharia e Consultoria Ltda realizou serviços contratados pela SEHAB/RS a partir de 2012 para urbanização e regularização fundiária de comunidades no entorno do Morro Santa Teresa junto à Secretaria de Habitação e Saneamento/RS (SEHABS).
http://www.engeplus.eng.br/index.php?option=com_content&view=article&id=92:engeplus-assina-ordem-de-inicio-das-obras-de-regularizacao-fundiaria-do-morro-santa-tereza&catid=27:externas

“Ao longo do trabalho de campo não foram obtidos apenas dados qualitativos, mais ainda a manifestação da população quanto à insatisfação em relação às condições de habitabilidade, falta de água, luz elétrica, rede de esgoto e pavimentação, retratada nas falas dos moradores, no qual se verificou que o espaço de moradia vai além da infraestrutura habitacional, sendo lugares de pertencimento e de laços afetivos. As casas possuem um valor muito maior do que o estabelecido pelo mercado, já que representam a materialização dos sonhos, das lutas, das alegrias e das dificuldades das pessoas, em outras palavras, traduz toda uma rica história de vida, narrada em muitos capítulos.” (ENGEPLUS, 2013, p. 136)

Neste panorama problemático, muitos moradores irregulares, não aceitam ser relocados na área posta à sua disposição, ainda que haja a promessa formal de infraestrutura e construção de moradias. Sob o argumento de que onde residem ficam mais próximos das vias centrais da Capital, onde muitos atuam como catadores, preferem residir em glebas instáveis, frequentemente atingidas pelas enchentes, sem nenhum equipamento urbanístico e que, a qualquer momento, pode ser objeto de ação de reintegração de posse.

ETAPAS: DA ELABORAÇÃO DOS PROJETOS À REGULARIZAÇÃO CARTORIAL

Regularização Fundiária é um processo, constituído por etapas, através das qual busca-se transformar a realidade das ocupações irregulares em áreas inseridas regularmente no contexto urbano, adequando-as à formalidade da cidade através de projetos, licenças ambientais, obras e regularização cartorial.

Elaboração e Aprovação de Projetos e Licenças Ambientais

O Projeto de Regularização Fundiária que contemple as dimensões dominial, urbanística e ambiental, conforme Lei nº 11.977/09 deve contemplar: a) áreas ou lotes a serem regularizados e as edificações a serem relocadas; b) vias de circulação, existentes ou projetadas e outras áreas destinadas a uso público; c) medidas necessárias a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei; d) condições para promover a segurança da população em situações de risco; e e) medidas previstas para adequação da infraestrutura básica. Portanto para elaboração do Projeto Urbanístico e sua efetivação é necessária a execução de 5 (cinco) etapas:

- I- Ações Preliminares: levantamento topográfico cadastral, pesquisa cartorial, laudos ambientais, instituições de Áreas especiais de Interesse Social - AEIS¹⁸ e estudo preliminar;

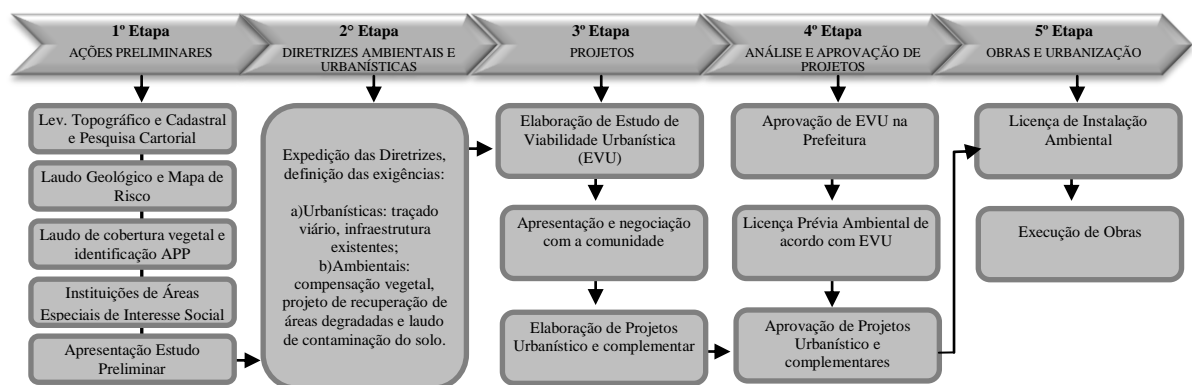
¹⁸ Área de Especial Interesse Social – AEIS é um dos instrumentos de política urbana que permitem que as vilas e os loteamentos irregulares sejam integrados à cidade através de regime urbanístico diferenciado.

- II- Expedição de diretrizes ambientais e urbanísticas: traçado viário, infraestrutura, compensação vegetal, projeto de recuperação de áreas degradadas e laudo de contaminação do solo.
- III- Elaboração de projetos: Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU), projetos urbanístico e complementar;
- IV- Análise e aprovação dos projetos junto aos órgãos competentes e emissão de licenças ambientais;
- V- Execução de obras e urbanização.

Estas etapas compreendem a execução de diferentes processos de trabalho técnico envolvendo projetos, laudos, licenças, conforme demonstra o Fluxograma 1. Entre estas cabe observar a complexidade envolvida tanto para a instituição da AEIS, que requer estudos técnicos que levantem: necessidades especiais, condições socioeconômicas (faixa de renda, escolaridade, existência de serviços e infraestrutura) e particularidades físicas e ambientais (inclinação do terreno, vegetação a ser preservada, os cursos de água, as características geológicas, etc...), quanto para atendimento as diretrizes expedidas para a elaboração e aprovação do Estudo de Viabilidade Urbana (EVU).

As diretrizes a serem observadas para a aprovação do EVU, na maioria das vezes, consistem em uma soma de determinações, definidas por diferentes órgãos, que integram um único documento, cabendo ao responsável técnico do projeto urbanístico de regularização fundiária o desafio de realizar a compatibilização entre as exigências dos órgãos, as aspirações da comunidade e o desenho autoproduzido pela ocupação.

Fluxograma 1 - Etapas para elaboração e aprovação dos Projetos



Fonte:Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento SOP/RS

A demora na execução e/ou implementação de uma fase ou etapa é prejudicial às subsequentes, pois com o passar do tempo os dados extraídos podem não mais possuir as mesmas características da época de seu levantamento, em razão das movimentações irregulares de invasões, sendo necessário que as ações e/ou etapas tenham que ser refeitas, causando retrabalho e consequente desperdício do dinheiro público, morosidade ao processo e descrença no público-alvo, sendo que algumas etapas como levantamento topográfico, projetos e cadastro socioeconômico são refeitos/atualizados diversas vezes.

Devido à defasagem no quadro técnico, conforme demonstra o Gráfico 1, o DERER está terceirizando a elaboração dos Projetos, através de certame licitatório; no entanto, enfrenta dificuldade de encontrar empresas especializadas dispostas a prestar estes serviços ao Estado. Os motivos relatados no SME são: a) demora na homologação das licitações; b) complexidade do trabalho; c) morosidade na tramitação e aprovação do Estudo de Viabilidade Urbanística, Projeto Urbanístico e demais Projetos, licença ambiental de AEIS junto aos órgãos públicos competentes, pois muitas vezes, as propostas de padrões urbanísticos excepcionalizados necessitam transpor conceitos técnicos rígidos e; d) atrasos nos pagamentos das faturas.

Cartórios de Registro de Imóveis - Individualização dos Lotes

Após a devida aprovação do Projeto Urbanístico, ocorrem os tramites para a regularização cartorial do loteamento junto ao Serviço Registral de Imóveis das respectivas comarcas, via procedimentos do Provimento More Legal ou nos moldes da Lei Federal nº 11.977/09.

O “Projeto More Legal”, instituído por Provimento da Corregedoria-Geral de Justiça do RS, surgiu como importante instrumento de implementação do mandamento constitucional que garante o direito de propriedade. O seu objetivo é promover a imediata regularização das ocupações irregulares, com produção de efeitos reflexos positivos para a municipalidade, na medida em que esta arrecadará a contraprestação fiscal necessária para os investimentos na área social.

Com a aplicação do Provimento é possível a regularização e registro de loteamentos e desmembramentos de imóveis, nos casos especificados e nas situações consolidadas. Entretanto, constata-se a morosidade da regularização cartorial via procedimento do Provimento More Legal e/ou nos moldes da Lei 11.977/09. Como exemplo podemos citar o Processo Judicial referente ao Loteamento Xará que foi protocolado em 2012 no Cartório de Registro de Imóveis de Gravataí/RS e ainda se encontra em tramitação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os marcos normativos referentes à Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social trouxeram diversos instrumentos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, no âmbito federal, estadual e municipal, que possibilitam chances concretas de sua real efetivação e da superação dos entraves, pois objetivam legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e promover melhorias no meio ambiente urbano (recuperação e conservação de APP's e mananciais, implementação de saneamento básico) e a equidade social (oferta de moradia digna, infraestrutura, educação e lazer aos cidadãos excluídos) melhorando a qualidade de vida dessa população.

De acordo com o diagnóstico apresentado, as principais dificuldades da gestão pública para o desenvolvimento de ações de regularização fundiária, pelo Estado do Rio Grande

do Sul, nos assentamentos irregulares já consolidados em glebas de sua propriedade, são: a) negociações com a comunidade, para a implantação do projeto, devido à complexidade do processo; b) elaboração e aprovação dos projetos urbanísticos e complementares; c) expedição da licença ambiental; d) conflito na compatibilização entre o entendimento dos moradores, padrões urbanísticos e as exigências ambientais; e) falta de matrícula da área efetivamente ocupada; e f) hipossuficiência financeira e técnica do Estado.

Portanto, ao PERF cabe atender a Emenda Constitucional nº 26/00, que incluiu o direito à moradia como direito social, o que ultrapassa o atendimento das demandas judiciais, apontadas pelo Ministério Público, tendo em vista o expressivo número de obras de melhoria urbana para o atendimento de infraestrutura, a fim de dar condições dignas de habitação à população assentada em áreas públicas do Estado em processo de regularização fundiária, ou para o reassentamento de famílias em situação de risco.

Como proposições ao Programa de Regularização Fundiária sugerem-se: a) que seja fortalecido como política de estado, a fim de evitar que se confunda com práticas clientelistas e/ou eleitoreiras, caracterizadas por serem imediatistas e de curta duração; b) que os projetos sejam executados por equipe multidisciplinar que acompanhe as ações no médio e longo prazo exigidas pelos processos de regularização fundiária, para o quê se faz necessária a recomposição do quadro técnico e valorização dos profissionais do DERER; e d) que os recursos e as metas previstos no PPA, LDO e LOA sejam compatíveis com as reais metas do PERF; c) que os gestores promovam a integração entre órgãos, como: Secretarias do Estado, Procuradoria Geral do Estado, Defensoria Pública, Ministério Público, Ministério das Cidades e Prefeituras.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

_____. Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei nº 3.365/41 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015/73 (registros públicos) e 6.766/79 (parcelamento do solo urbano).

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365/41, as Leis nºs 4.380/64, 6.015/73, 8.036/90, e 10.257/01, e a Medida Provisória nº 2.197-43/01; e dá outras providências.

_____. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977/09, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188/01, 6.015/73, 6.766/79, 4.591/64, 8.212/91, e 10.406/02; e dá outras providências.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938/81, 9.393/96, e 11.428/06 e dá outras providências.

CAROLO, Fabiana. As regularizações fundiárias de interesse social e de interesse específico em áreas de preservação permanente. Revista da Fundação de Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal, Brasília, ano 19, edição especial, p.120-129, 2011.

ENGEPLUS. Relatório Final Volume 1: Memorial Descritivo da Execução de Laudos, Pesquisa Cartorial e Cadastro Socioeconômico das Ocupações situadas no Morro Santa Teresa Município de Porto Alegre (Vilas Gaúcha, Ecológica, União Santa Teresa, Prisma, Vila Padre Cacique e demais ocupações consolidadas), Porto Alegre, p. 136, 2013.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

DELATORRE, Rogério. Ação Civil Pública nº 001/1.09.0230229-2- Comarcade Porto Alegre - 7ª Varada Fazenda Pública, p. 3, 2015.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial, p. 7, 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10421>>. Acesso em: 02/06/2016.

PRESTES, Vanêscas Buzelato. Municípios e Meio Ambiente: a Necessidade de uma Gestão Urbano-Ambiental. Revista Magister Direito Ambiental e Urbanístico. Porto Alegre, p. 11, 2006. Disponível em: <<http://docplayer.com.br>>. Acesso em: 23/03/2016.

PRESTES, Vanêscas Buzelato. A Regularização Fundiária na Ordem Jurídica. Regularização Fundiária como implementar. RevistaMagister Direito Ambiental e Urbanístico, Porto Alegre, p. 10, 2011. Disponível em: <<http://docplayer.com.br>>. Acesso em: 23/03/2016.

QUEIROZ, Osório Jr. Planejamento urbano-ambiental: atribuições e responsabilidades. Revista eletrônica sobre Porto Alegre e o Rio Grande do Sul, Porto Alegre, p.1, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 14.672, de 1º de janeiro de 2015. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul.

_____. Lei nº 9.752, de 10 de novembro 1992. Regulamenta o disposto no artigo 27 do A.D.C.T. da Constituição do Estado.

_____. Proposta da Lei Orçamentária de 2016- PLOA2016. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br>>. Acesso em: 31/05/2016.

_____. SME. Sistema de Monitoramento Estratégico do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.sme.rs.gov.br/sme/login.php>>. Acesso em: 27/05/2016.

SBARDELLOTTO, Fabio Roque. Inquérito Civil nº 01202.00083/2006 -Comarcade Porto Alegre - 7ª Varada Fazenda Pública do Forocentral,p. 13, 2009.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL: A NECESSIDADE DE UMA VISÃO URBANO-AMBIENTAL

Karin Preussler Constantino¹⁹

Resumo: O artigo analisa princípios fundamentais do Direito, aspectos conceituais do Direito à Moradia e normas ambientais e urbanas que tratam da Regularização Fundiária dos assentamentos irregulares de baixa renda, que ao longo do tempo foram se consolidando e formando as denominadas favelas. Partindo da evolução conceitual do processo de regularização fundiária, do direito à cidade, garantido pela Constituição Federal, analisou-se a compatibilidade entre os instrumentos urbanísticos (o Estatuto das Cidades, a Lei nº 11.977/2009 e a Lei 13.465/2017) e os ambientais (Código Florestal, Política Nacional do Meio Ambiente, Diretrizes do Saneamento Básico e a Resolução CONAMA nº369).

Palavras-chave: Regularização fundiária sustentável. Legislação urbana. Legislação ambiental. Assentamentos irregulares de baixa renda. Visão urbano-ambiental.

Abstract: The article analyzes fundamental principles of law, conceptual aspects of housing rights, and environmental and urban norms that deal with the Foundational Regularization of low-income irregular settlements, which over time have been consolidated and formed as so-called slums. Starting from the conceptual evolution of the land regularization process, the right to the city, guaranteed by the Federal Constitution, analyze the compatibility between the urbanistic instruments (the Cities Statute, a Law nº 11.977 / 2009 and the Law 13.465 / 2017) and the environments (Forest Code, National Environmental Policy, Basic Sanitation Guidelines and CONAMA Resolution No. 369).

Keywords: Sustainable land regularization. Urban legislation. Environmental legislation. Low-income irregular settlements. Urban-environmental view.

¹⁹ Analista de Projetos e Políticas Públicas – Arquiteta do DERER/SOP – Especialista em Gerenciamento Ambiental pela ULBRA-RS. E-mail: karinpc@sop.rs.gov.br

INTRODUÇÃO

A formação das favelas, assentamentos irregulares de baixa renda, realidade brasileira estabelecida na maioria dos municípios como solução de moradia, totalizando, atualmente, 6% da população (IBGE, 2010), constituem um problema social que se originou em decisões pautadas pelo desenvolvimento econômico, onde os investimentos na área habitacional enfatizaram a propriedade privada. As características informais dessas ocupações, sobre áreas com restrições ambientais, somadas à carência de infraestrutura básica e serviços públicos, resultaram em um significativo passivo ambiental a se enfrentar.

Este enfrentamento vem ocorrendo, de forma lenta e gradativa, através da evolução conceitual do processo de Regularização Fundiária e pela definição de novos instrumentos normativos tanto urbanos como ambientais para lidar com o tema. A garantia do direito à cidade, oriundo da necessária sincronicidade da função social da propriedade, da gestão urbana democrática, do direito à moradia e do direito ao meio ambiente equilibrado, definidos pela Constituição Federal de 1988, foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257- que prevê importantes instrumentos de Regularização Fundiária – visando a formação das cidades sustentáveis.

Em 2009, a Lei Federal nº 11.977 destacou o processo de Regularização Fundiária, apresentando novos procedimentos, buscando alternativas curativas e específicas para compatibilização entre as demandas urbanas e ambientais tão necessárias para regularizar os assentamentos precários. A citada norma foi também desafiadora ao tratar de um conflito socioambiental quando admitiu a possibilidade de regularizar ocupações situadas em APPs. Observa-se isso quando se analisa o Código Florestal, de 2012, que se reportou a essa lei demonstrando um consenso na metodologia da regularização fundiária.

A mesma temática já fora tratada pela, a Resolução do CONAMA nº 369 em 2006, que permite, quando possível, a intervenção e a supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária de interesse social e demonstra, talvez, de forma mais completa e clara, soluções integradas que buscam um diagnóstico preciso dos impactos ambientais negativos e as necessárias intervenções técnicas para garantir a permanência dos assentamentos informais consolidados com a implantação de infraestrutura e serviços públicos.

No ano de 2017 a Lei nº13.465 revoga a Lei nº11.977. O novo marco legal instituiu, normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (art.9º) pautada pelos princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental, e de ordenação territorial eficiente e funcional (art. 9º, § 1º), com objetivo maior de garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas (art. 10, VI), com efetivação das funções sociais da propriedade e da cidade (art. 10, VII e VIII).

Neste contexto será apresentada a aplicação destes instrumentos urbanos ambientais na cidade de Porto Alegre, conhecendo a legislação municipal vigente, que trata sobre o tema, analisando a evolução e o aprimoramento da metodologia de aprovação de

projetos de regularização fundiária. Será verificada a atuação interdisciplinar e de inter-órgãos nos projetos de regularização fundiária tendo como fio condutor a melhoria das condições urbano-ambiental visando à sustentabilidade da cidade.

O presente artigo foi elaborado através de uma pesquisa exploratória, analisando bibliografia que trata sobre o tema, composta pela legislação urbana e ambiental vigentes, doutrina jurídica, licenças ambientais, pareceres técnicos e documentos oficiais.

AS FAVELAS NAS CIDADES BRASILEIRAS: SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

Atualmente, as cidades abrigam metade da população mundial. Estima-se que, em 2050, 70% da humanidade viverá em cidades (ONU, 2014). No Brasil, 85% de sua população é urbana. O período de 1940 a 1980 foi marcado pela migração da população brasileira do campo para a cidade, impulsionada pelo vigor da industrialização, em menos de 40 anos, ela passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana.

Este fato resultou em um crescimento rápido e desordenado das cidades brasileiras que demonstra o processo histórico de sua formação, baseado em interesses econômicos, ligados ao setor industrial e imobiliário. O processo brasileiro de urbanização tem como característica um mercado imobiliário excludente e a carência de políticas sociais de âmbito habitacional em seu planejamento. Nos anos 70 o poder público era caracterizado por uma política centralizadora de recursos e decisões. Prestes (2008 p.26) afirma:

O modelo centralizador das decisões, o milagre brasileiro vivenciado no período, que incentivavam a vinda para cidade, a falta de financiamento de políticas urbanas e agrárias, entre outros, aspectos são elementos de um conjunto de medidas que compunha o modelo de Estado daquele período. (PRESTES, 2008, p.26).

Para Maricato (2000 p.155-157), a gestão urbana das grandes cidades investia em obras de infraestrutura alimentando a especulação imobiliária sem considerar políticas de acesso à terra para moradia. O desenvolvimento do setor industrial, se contrapondo com os baixos salários de seus operários, não permitia o direito à moradia digna, originando um mercado residencial restrito.

Para Fernandes (1999 p.128-130), as favelas são o resultado de fatores históricos do desenvolvimento socioeconômico no nosso país, combinados com o desenvolvimento urbano implantado e a especulação imobiliária. Invasões de áreas urbanas privadas e públicas por assentamentos humanos precários resultantes da exclusão social, crise habitacional e segregação espacial trouxeram como principal consequência a degradação ambiental.

A maioria destas áreas invadidas são parcialmente, ou totalmente, inadequadas para a ocupação humana, pelas suas características físicas e ambientais ligadas a fatores geológicos ou ecológicos. Rosa Filho e Cortez (2008 p.582) descrevem as favelas como lugares com características topográficas e condições geográficas menos vantajosas ou com restrições ambientais para ocupação regular. São ocupações em encostas de morros, em mangues, nas várzeas dos rios que alteraram o seu equilíbrio, criaram áreas de riscos, poluíram

as águas e, principalmente, conduziram à degradação das condições de existência humana. Bezerra e Chaer (2012 p.27) descrevem:

O crescimento da cidade irregular ignora a previsão legal e as consequências são o desmatamento, a impermeabilização e o empobrecimento dos solos, as erosões, a poluição dos corpos hídricos, os assoreamentos, entre outras. Ocorre que a fragilidade do meio físico nesses lugares é mais conhecida através da ocorrência e do perigo iminente de deslizamentos, enchentes e desmoronamentos, usualmente denominados de situações de risco, no linguajar dos planejadores urbanos, que nesse caso são riscos para população. (BEZERRA E CHAER, 2012 p.27)

As ocupações são desordenadas, com alta densidade humana, sistema viário insuficiente ou inexistente, impedindo o acesso de veículos de serviços públicos e cujas moradias, na sua maioria, são precárias, de tamanhos reduzidos, desprovidas de condições de habitabilidade (ventilação, iluminação natural e orientação solar favorável) e de infraestrutura urbana. Esses assentamentos informais atingem não só questões de desequilíbrio urbano-ambiental pela fragilidade ambiental destas áreas como também põe em risco a população.

Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos precários foram autoproduzidos por seus próprios moradores com os meios que se encontravam à sua disposição[...] em terrenos frágeis ou áreas não passíveis de urbanização, como as encostas íngremes e as várzeas inundáveis, além das vastas franjas de expansão periférica sobre as zonas rurais, vai sendo produzida a “cidade fora da cidade”, desprovida das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizem a urbanidade. (ROLNICK, 2008 p.3)

A cidade real é formada por dois tipos distintos de cidade dentro de um mesmo território urbano: a cidade legal, regular ou formal e a cidade ilegal, irregular ou informal. Entre 40% e 70% da população das grandes cidades dos países em desenvolvimento vivem em imóveis informais.

A proporção da irregularidade é extremamente expressiva nas grandes cidades brasileiras, segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional (2019), mais de 60% dos imóveis urbanos possuem alguma irregularidade fundiária. A informalidade dos imóveis é um problema histórico e complexo, resultado de invasões de terrenos, de loteamentos feitos à revelia da lei, de vendas e doações não registradas devidamente, entre outros fatores.

Nas grandes cidades brasileiras onde se considera que mais de 50% dos imóveis urbanos possuem alguma irregularidade fundiária. Estima-se que, aproximadamente, 15% a 20% dos domicílios das cidades de Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre estão em ocupações irregulares, em situações inadequadas de habitabilidade e, conseqüentemente, resultando em impactos ambientais negativos (IPEA, 2016).

Conforme dados apresentados no Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre (2010 p.24), 17.1% dos domicílios estão em ocupações irregulares (Porto Alegre possui 486 ocupações irregulares com 75.656 domicílios). Rolnick (2008 p.3) descreve:

“ausentes dos mapas e cadastros de prefeituras e concessionárias de serviços públicos, inexistentes nos registros de propriedade dos cartórios, esses assentamentos têm uma inserção ambígua nas cidades onde se localizam. Modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, sua consolidação é progressiva, mas sempre incompleta e dependente da ação discricionária do poder público”.

Percebe-se, assim, a necessidade de enfrentar este problema urbano-ambiental, originado pela irregularidade urbana, resultante das favelas, que não respeitaram normas ou delimitações físicas. Isso é possível através de um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas e socioambientais, estabelecidas, atualmente, pela Lei Federal 13.465/2017, que visa à “incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, pautada pelos princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental, e de ordenação territorial eficiente e funcional (art. 9º, § 1º), no fim maior de garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas (art. 10, VI), com efetivação das funções sociais da propriedade e da cidade (art. 10, VII e VIII)”.

Segundo Prestes (2011 p.11), “temos que recuperar um tempo histórico de invisibilidade da irregularidade. Não podemos mais fazer de conta que a irregularidade não é um problema ambiental, ou que é somente deficiência do poder de polícia”. Para isso temos que ter em mente quais são reais causas das ocupações irregulares no Brasil. Novamente Prestes (2008 p.158) reitera que:

Historicamente as cidades não destinaram áreas para população de baixa renda, seja por falta de previsão, seja pela falta de um mercado que produzisse habitação popular regular que pudesse ser adquirida por grande parcela da população; que as áreas de preservação permanente foram sendo ocupadas com a conivência do Poder Público; que muitos locais já estavam ocupados antes de se tornarem legalmente APPs (áreas de preservação permanente) e que a ineficácia das normas ambientais contribui para o descontrole atual que leva milhões de brasileiros a morar na ilegalidade, colocando em contraposição o direito à moradia com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como se fossem antagônicos e não interdependentes (PRESTES, 2008, p.158).

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL

A partir do início da década de 1980 o processo de regularização fundiária consolidou-se como política urbana. Bezerra e Chaer (2012) descrevem que, “de forma gradual e lenta, a evolução conceitual do termo regularização fundiária, inicialmente como instrumento estritamente de cunho jurídico, é hoje considerada um processo abrangente e multidisciplinar, e se destaca como um importante ponto de inflexão no caminho da solução do problema” (BEZERRA e CHAER, 2012 p.28).

Para Carolo (2011), a regularização fundiária, na prática era tratada como a regularização da titularidade do lote, logo o enfoque era dado apenas para a questão de legitimidade da posse. O resultado desta distribuição de títulos, sem a execução de obras de

infraestrutura urbana e implantação de serviços públicos, resultou na precariedade das habitações informais e a incessante degradação ambiental (CAROLO, 2011, p.113).

O processo de regularização fundiária exige iniciativas públicas de diferentes naturezas. Primeiro há necessidade de intervenções urbanísticas eliminando, quando possível, situações de risco e implantando serviços públicos. Gonçalves (2009) descreve que, “um importante aspecto administrativo de gestão de espaço, por meio das medidas voltadas para o endereçamento do bairro, o reconhecimento administrativo das ruas, a identificação dos habitantes e das construções no cadastro fiscal do município [...], assim como finalmente a promulgação de normas urbanísticas referentes ao uso do sol” (GONÇALVES, 2009 p.239).

As ações de regularização fundiária devem contemplar, nos seus estudos e projetos, não só aspectos urbanísticos, mais também aspectos ambientais. Prever intervenções de controle de riscos geotécnicos e de inundações, onde serão analisadas condicionantes e indícios de ocorrência de processos destrutivos e de degradação. Verificar a adequação do traçado viário existente estudando a possibilidade de usar sua estrutura viária original no atendimento de sua função básica, ou seja, permitir acesso de veículos de serviços públicos como coleta de lixo, bombeiros e ambulâncias e a implantação de infraestrutura necessária.

Menechino, Procópio e Vianna (PINHEIRO e PROCÓPIO, 2008, p.98) afirmam que a regularização fundiária pode, “amenizar os efeitos destrutivos das ocupações, seja a degradação ambiental, a irregularidade administrativa, a ilegalidade da própria ocupação, e os problemas sociais”.

Deve-se realizar a análise da densidade de ocupação, verificando tamanhos de lotes, tamanhos e características das edificações e condições de habitabilidade tais como, insolação, ventilação, circulação e acessibilidade. Da mesma forma, verificar a necessidade ou não de reassentamentos. Concomitantemente, se faz necessário uma análise integrada com os aspectos ambientais verificando os impactos ambientais negativos originados por este tipo de ocupação, com o objetivo de vislumbrar ações de mitigação, compensação e/ou recuperação ambiental. Permitindo assim a segurança dos moradores e concluindo o processo através da regularização jurídica:

As intervenções de reordenamento físico em favelas objetivam essencialmente a melhoria das condições sanitárias e de acessibilidade, a eliminação dos riscos geotécnicos, a diminuição da frequência de inundações e a integração física do núcleo ao bairro do entorno, buscando com isso criar a estrutura física necessária para que se efetive a inserção social da população. Sob a mesma denominação de -urbanização de favelas -, constata-se a existência de diferentes intervenções com características, custos e resultados extremamente diferenciados, que vão desde aquelas que buscam assegurar um padrão mínimo de urbanização (restringindo-se geralmente à resolução dos problemas de saneamento, riscos e acesso às moradias); até as que envolvem a reconstrução total do núcleo, com parcelamento dos lotes e construção de novas moradias, transformando por completo a ocupação existente. (ROCHA, CARVALHO E MORETTI, 2002 p.295)

Todavia, Prestes (2011) alerta que devemos ter em mente que a regularização fundiária é uma política pública temporária, com objetivo de recuperar um período histórico

em que não houve uma preocupação com a produção de habitação de interesse social. E, em paralelo com essa política deveria haver um planejamento de fiscalização para impedir novas ocupações e um programa de produção habitacional eficiente.

Dessa forma, a implantação de ações de regularização fundiária pode contribuir na concretização da sustentabilidade das cidades, mitigando o enorme passivo ambiental gerado pelas subabitações, vilas e favelas, que abrigam 6% da população brasileira, de acordo com os dados do IBGE. No entanto, é necessária uma reflexão sobre possíveis e necessárias flexibilizações de conceito urbano e ambiental, reconhecendo as diferenças da cidade formal da informal para aplicar medidas mitigadoras, compensatórias e a justiça ambiental.

Bezerra e Chaer (2012) descrevem dois casos distintos de ocupações irregulares. O primeiro caso ocorre, “quando a regularização se mostrar inviável, em função de comprovados impactos ambientais irreversíveis, e não somente em função de uma regra legal – uma vez que a regularização em si prevê a flexibilização de normas legais para garantia a fixação da população – o direito a moradia é indiscutível e deve ser mantido e promovido em outro lugar” (BEZERRA e CHAER, 2012 p.29). O segundo caso, quando é possível a permanência do assentamento informal, através da regularização fundiária em áreas de sensibilidade ambiental, intervindo com ações que devem concorrer para o equilíbrio do meio ambiente e cumprindo com as compensações ambientais necessárias.

Há de se ter uma visão urbana-ambiental da realidade de cada área ocupada irregularmente. Propor a adoção de parâmetros urbanísticos específicos e diferenciados permitindo a inclusão social. Ser preciso na definição do que é possível regularizar, o que é necessário reassentar, buscando áreas ambientalmente adequadas para implementar infraestrutura e construir novas habitações.

Afonsin e Fernandes (2010) afirmam:

[...] há que se fazer algo urgentemente em relação às situações existentes, o que requer entender que soluções ótimas e ideais não são possíveis, temos todos que buscar soluções possíveis e aceitáveis do ponto de vista técnicos, jurídico, social e ambiental. Trata-se de tarefa pragmática que requer o máximo de mitigação e compensação de danos ambientais, mas com remoção da população apenas em casos de risco não mitigável e com alternativas de realocação aceitáveis, tendo-se em vista o direito às cidades sustentáveis como bússola orientadora da interpretação dos casos concretos. (AFONSIN E FERNANDES, 2010 p.23)

CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Como resultado de um período de reflexão, propiciado pela democracia, a Constituição Federal, promulgada em 1988, demonstra a integração socioespacial das comunidades urbanas desprotegidas tanto no plano jurídico, como no plano social através dos direitos fundamentais.

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integrados ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos

poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhe ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo) (PRESTES, 2008, p.57)

Prestes (2008) considera a cidade como um direito fundamental. Para a jurista este direito é resultante da “síntese da simbiose” do direito ao meio ambiente (art. 225 CF), do direito à política urbana (art. 182 e art. 183 d CF), do direito à gestão democrática e do direito à moradia (art. 6º).

De acordo com Saule Jr. (1999) p.96), “o direito à moradia tem eficácia plena e tem aplicação imediata gerando a obrigação para o Estado Brasileiro de tornar sua efetivação de uma política habitacional que priorize suas ações para atender as pessoas pobres e miseráveis” (SAULE JR., 1999, p.96). Derani (1997) afirma que:

O direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado pode ser caracterizado como um direito fundamental, gozando do mesmo “status” daqueles descritos no artigo quinto desta carta. Este bem jurídico, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, é um pressuposto para a concretização da qualidade de vida, a qual se afirma, por sua vez, como finalidade máxima das normas do capítulo do meio ambiente. Este capítulo revela-se em normas destinadas a reformular a ação do homem sobre o seu meio ambiente (DERANI, 1997, p. 78-79).

Logo, estamos diante destes dois direitos fundamentais, estabelecidos na Constituição Federal, e que devem ser compatibilizados. Fernandes (2006) coloca que,

Os dois são valores e direitos sociais constitucionalmente protegidos, tendo a mesma raiz conceitual, qual seja, o princípio da função socioambiental da propriedade. O desafio, então, é compatibilizar esses dois valores e direitos, o que somente pode ser feito através da construção não de cenários ideais, certamente não de cenários inadmissíveis, mas de cenários possíveis. (FERNANDES, 2006 p. 357).

Cabe ao poder público e à sociedade, como um todo, somar esforços para realizar ações de compatibilização e harmonização entre direito individual a moradia, das pessoas que ocupam assentamentos informais consolidados, e o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois ambos embasam o princípio da função socioambiental da propriedade. Gonçalves e Souza (2012) advertem:

Não se pode exigir uma aplicação do direito ao meio ambiente, como se este fosse isolado da construção histórica da formação urbana. É preciso, no sentido de proteção a vida, que o direito ao meio ambiente se alie à realidade social e possibilita a defesa de posse adquirida por essas populações. (GONÇALVES E SOUZA, 2012 p.103)

Desta forma, todos nós temos o direito ao meio ambiente equilibrado o qual abrange o meio natural e o meio construído composto por diversas interfaces (social, cultural, histórica e econômica). Todavia, historicamente, o processo de produção irregular do espaço urbano e do seu impacto sobre os recursos naturais e sobre a qualidade dos assentamentos humanos evidencia as dificuldades da articulação da temática ambiental e urbana nesse processo. A partir da Constituição de 1988 marcou um novo período. Iniciou-se o enfrentamento do conflito que implica compreender e reaproximar lógicas divergentes das normas que regem e fiscalizam o meio construído e das normas que regem e fiscalizam o meio natural.

ARCABOUÇO JURÍDICO: LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

O Estado Socioambiental Democrático de Direito ao reconhecer o direito moradia, ao meio ambiente equilibrado e a política urbana, através gestão democrática, como direitos fundamentais, vem nos últimos anos, instrumentalizando o mundo jurídico através da regulamentação de normas que permitem o tratamento do problema das ocupações irregulares, buscando uma relação de interdependência e integração dos temas urbano e ambiental.

O arcabouço jurídico, nas esferas nacional, estadual e municipal, possui uma série de instrumentos tanto urbanos como ambientais que, embora recentes, podem contribuir na realização desta tarefa, que se expressa na necessidade de planejamento e de gestão urbana que minimize ou evite os impactos negativos oriundos dos assentamentos irregulares. Queiroz Jr. (2009), enfatiza:

Um dos grandes desafios presentes no atual debate socioambiental no país é como enfrentar a dinâmica da ocupação ilegal e predatória da terra urbana, tendo em vista a carência e a falta de alternativas habitacionais – seja via mercado privado, seja via políticas públicas sociais. E a emergência para o enfrentamento da questão ambiental nas nossas cidades não permite mais equívocos. A regularização fundiária deve estar na pauta da gestão urbana, como um primeiro passo para o reconhecimento da função social e ambiental da cidade. (QUEIROZ JR., 2009 p.1)

Entre estes instrumentos jurídicos podemos citar as leis: Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), Lei 11.977/09 (Programa Minha Casa, Minha Vida), Lei 12.651/12 (Código Florestal), Resolução CONAMA 369/06 (supressão de vegetação em APP por interesse ambiental), Lei 11.445/07 (diretrizes nacionais para saneamento básico) e Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente).

DIRETRIZES DA POLÍTICA URBANA

Estatuto Da Cidade, Lei Federal Nº 10.257/01

Em 1988, a Carta Magna, no capítulo sobre a Política Urbana, estabeleceu o princípio das funções sociais da cidade como parte integrante e definitiva da política de desenvolvimento urbano no país, conforme descrito no Art. 182: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

Para regulamentar este princípio a Lei Federal 10257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, tornou-se o arcabouço legal, que tem como objetivo fazer cumprir a função social da cidade, garantida pela Constituição Federal nos seguintes termos:

“a 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” (BRASIL, 2001, Artigo 2º, inciso I).

Na opinião de Saule Jr. (1997) o direito à cidade sustentável,

“[...] compreende os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável” (SAULE JR., 1997, p.23).

A garantia do direito às cidades sustentáveis, definida pela Lei 10257/01, demonstra que o legislador tem uma visão urbano-ambiental, necessária para o enfrentamento dos conflitos oriundos da degradação ambiental no território urbano. Na opinião de Prieto (2006 p.6), o Estatuto da Cidade coloca a preocupação ambiental como uma diretriz fundamental, expressa no parágrafo único do artigo 1º: “para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

O Estatuto da Cidade, ao garantir o direito à cidade, introduziu diretrizes (art.2º) incentivando a integração e a complementaridade das políticas urbanas e ambientais entre as quais ressaltamos:

- (a) planejamento do desenvolvimento das cidades;
- (b) ordenação e controle do uso do solo;
- (d) a poluição e a degradação ambiental;
- (e) a exposição da população a riscos de desastre;
- (f) proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- (g) 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, considerada a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

(h) simplificação da legislação de parcelamento;

(i) estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. (BRASIL, 2001)

Observa-se que entre estas diretrizes o processo de regularização fundiária está presente art. 2º, inciso XIV, que define padrões urbanísticos diferenciados em ocupações informais de baixa renda, observando a legislação.

Para o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Municipal é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Recentemente foi introduzido um novo artigo na norma (art. 42A), no qual determina que o Plano preveja ações técnicas em áreas suscetíveis de ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Tais ações devem contemplar: (a) parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; (b) mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (c) planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; (d) medidas de drenagem urbana, necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; (f) diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observada a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

Observa-se que, sistematicamente, o Estatuto é atualizado pelo legislador permanecendo presente no arcabouço legal, subsidiando, assim, a implementação da sustentabilidade nas cidades brasileiras. Todavia, não há nesta norma determinação clara sobre procedimentos efetivos de compensação e mitigação de impactos ambientais, conforme opinam Bezerra e Chaer (2012):

Na realidade, não existem no Estatuto condições objetivas para os procedimentos de compensação do recurso ambiental afetado, nem nos casos de regularização fundiária com permanência da população, nem mesmo nos casos das áreas mais frágeis, onde a remoção da população é necessária para resguardo da sua própria segurança. Este é o ponto de onde se deve partir para discutir a condição de proteção das áreas de fragilidade ambiental, quando as mesmas são alvo da regularização fundiária. (BEZERRA E CHAER, 2012 p.29)

Programa Minha Casa, Minha Vida, Lei 11.977/09

Ainda na seara urbanística a Lei 11.977, de 07 de julho de 2009, revogada pela Medida Provisória nº759/2016, teve como objetivo regulamentar o programa habitacional –

Minha Casa, Minha Vida – visando à criação de mecanismos de incentivos à produção e aquisição de moradias pela população de baixa renda. A citada lei dedicou um capítulo específico (Capítulo III) para tratar o tema de Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos.

Essa lei definiu um marco fundamental para a regularização fundiária por considerar os assentamentos informais como parte indissociável da cidade, o objetivo de promover sua integração com a “cidade formal”. Definiu o processo como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com objetivos de garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Lei nº 11.977/09 se destacou pela flexibilização dos parâmetros urbanísticos e ambientais de forma a permitir que os assentamentos urbanos informais ganhassem juridicidade. Havia clara distinção entre a regularização fundiária de interesse social e a de interesse específico, com expressa opção da lei pelo favorecimento ao primeiro caso, que se refere às camadas da população em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica. Vê-se, pois, a importância da citada lei para a institucionalização da regularização fundiária, que passou a fazer parte obrigatória da agenda urbana de Estados e Municípios.

Para assegurar as condições urbanas e ambientais, visando à permanência das famílias, esta lei se reportou ao artigo 3º da Lei nº 6766 (Lei do Parcelamento do Solo) na qual não permitiu a elaboração de projetos urbanísticos em glebas com as seguintes características: em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Regularização Fundiária Urbana (REURB), Lei Nº13.465/17

O novo marco legal instituído em 2017, pela Lei 13.465/17, conceitua Regularização Fundiária Urbana (Reurb) como um processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

As medidas jurídicas correspondem à solução dos problemas dominiais, referente às situações em que o ocupante de uma área pública ou privada não possui um título que lhe dê segurança jurídica sobre sua ocupação.

As medidas urbanísticas dizem respeito às soluções para adequar as ocupações à cidade formal, através de padrões urbanísticos diferenciados definidos conforme as características de área e a implantação de infraestrutura urbana essencial (calçamento, esgoto,

energia, fornecimento de água). Prevê o reassentamento²⁰ de famílias que moram em locais insalubres, com contaminação do solo, com riscos geológicos, terrenos alagadiços e sujeito a inundações entre outros entre outros.

As medidas ambientais buscam superar o problema dos assentamentos implantados sem licenciamento ambiental e em desacordo com a legislação urbana e de proteção ambiental. As medidas sociais, por sua vez, dizem respeito às soluções dadas à população beneficiária da Reurb, especialmente nas ocupações por famílias de baixa renda, de forma a proporcionar o exercício digno do direito à moradia e à cidadania, proporcionando qualidade de vida.

A legislação de 2017 definiu três espécies de regularização fundiária, que atingem em sua totalidade as propriedades urbanas irregulares no Brasil: Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb – S), de Interesse Específico (Reurb-E) e Inominada (Reurb-I).

A regularização fundiária de interesse social, objeto do presente artigo é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente (50%+1), por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal. As áreas, objetos de Reurb-S, podem ser definidas através de ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), que, em regra, são gravadas no Plano Diretor Urbano de cada município ou por ato do poder público, especialmente feito por pequenos municípios que não possuem obrigatoriedade de ter Plano Diretor Urbano.

O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

A Reurb criou um sistema de ponderação de interesses (princípio da proporcionalidade) entre as normas de proteção ambiental e a norma de regularização fundiária. Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente (APP) ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei no 12.651/12 hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

Caso a Reurb abranja área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, admita regularização, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

A aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão

²⁰ pode existir a necessidade de reassentamento de famílias que adquiriram o direito à moradia em um local determinado e que, em face da existência de situações de risco e/ou de preservação ambiental, ou ainda em razão de projeto urbanístico com alto grau de intervenção na área ocupada, precisem ser realocadas ou reassentadas.

ambiental capacitado, ou, caso o Município não disponha de órgão com capacidade técnica para aprovação dos estudos, poderá ser feita pelos Estados.

DIRETRIZES DA POLÍTICA AMBIENTAL

A Política Nacional do Meio Ambiente - Lei 6.938/81

Em 1981 foi definida a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938/81, apresentando diretrizes gerais com o objetivo de harmonizar e de integrar as políticas públicas de meio ambiente dos entes federativos, tornando-as mais efetivas e eficazes, para promover o desenvolvimento sustentável através da defesa do meio ambiente com desenvolvimento econômico e justiça social.

Para Farias (2006) “a redação da maioria dos incisos do art. 2º da Lei nº 6.938/81 mais do que princípios, sugere um elenco de ações que melhor condizem com a característica de meta do que de princípios propriamente ditos” são estes:

“[...] equilíbrio ecológico; racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; proteção dos ecossistemas; controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; acompanhamento do estado da qualidade ambiental; recuperação de áreas degradadas; proteção de áreas ameaçadas de degradação e educação ambiental em todos os níveis de ensino.” (FARIAS, 2006, p.1)

A norma estabelece instrumentos, para ser utilizados pela Administração Pública, visando atingir os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente. Tais mecanismos são úteis para o planejamento e gestão ambiental. Entre eles destacamos três instrumentos que contribuem na implementação de uma visão urbano ambiental no processo de regularização fundiária: zoneamento ambiental; avaliação de impactos ambientais; licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

O zoneamento é uma delimitação de áreas em um determinado espaço. São determinadas zonas de uso de acordo com características físicas, geográficas e ambientais determinando assim sua vocação para implantação, ou não, de projetos de expansão econômica ou urbana. Normalmente, o Plano Diretor Municipal é que estabelece o zoneamento urbanístico e ambiental da cidade.

O zoneamento repita-se, é uma importante intervenção estatal na utilização de espaços geográficos e no domínio econômico, organizando a relação espaço produção, alocando recursos, interditando áreas, destinando outras para estas e não para aquelas atividades, incentivando e reprimindo condutas etc. O zoneamento é fruto da arbitragem entre diferentes interesses de uso dos espaços geográficos, reconhecendo e institucionalizando os diferentes conflitos entre os diferentes agentes. Ele busca estabelecer uma convivência possível entre os diferentes usuários de um mesmo espaço. (SAMPAIO, 2009, p.36)

O instrumento de avaliação de impacto ambiental é constituído por um conjunto de procedimentos técnicos e administrativos que visam à análise dos impactos ambientais da instalação ou operação de uma atividade e suas diversas alternativas, com a finalidade de embasar as decisões quanto ao seu licenciamento. Por meio da avaliação de impactos ambientais de uma determinada atividade se aponta a viabilidade ambiental da atividade ou não, visando a aumentar os impactos positivos e a diminuir os impactos negativos. Sampaio argumenta (2009):

São as avaliações ambientais que permitem a redução da incerteza, ampliando, desta forma, os níveis de informação e transparência na execução de projetos com potencial poluidor. Permite, assim, maior engajamento da sociedade civil organizada e, com ela, o da participação popular. (SAMPAIO, 2009 p.43)

A resolução do CONAMA 237/97, no artigo 1º, inc. III conceitua estudos ambientais como todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

Desta forma, observa-se que as normas legais federais nº 13.465/17, nº 12651/12 e Resolução CONAMA 369/06 preveem em projetos de regularização fundiária a apresentação de estudo de análise ambiental com a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores, cumprindo assim a determinação deste instrumento previsto na lei de Política Nacional do Meio Ambiente.

O licenciamento ambiental tem como objetivo assegurar a qualidade de vida da população por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente, verificando também se o empreendimento proposto condiz com as características físicas e ambientais e se estão de acordo com o zoneamento definido pelo Plano Diretor.

Há o entendimento de que “o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo que tramita junto aos órgãos ou entidades ambientais competentes e que visa a determinar as condições e exigências para o exercício de uma atividade potencial ou efetivamente causadora de impactos ao meio ambiente” (FARIAS, 2006 p.2)

Sampaio (2009) afirma,

A partir do momento em que as externalidades ambientais passam a ser reguladas pelos ordenamentos jurídicos nacionais, surge a necessidade de desenvolvimento e imposição de um sistema de controle administrado e de gestão pública. A avaliação de impacto ambiental é um dos elementos deste sistema. Após o levantamento e averiguação das externalidades negativas ambientais e como meio de controle do bem ambiental, o Poder Público institui licenças ou autorizações concedidas e impostas precariamente à atividade

econômica, visando à consagração dos princípios de direito ambiental. (SAMPAIO, 2009 p.50)

Portanto, de acordo com a lei 13.465/17 a expedição do licenciamento ambiental e urbanístico está condicionada a aprovação do projeto de regularização fundiária que deverá conter um estudo indicando as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei. Demonstra-se assim o início da integração lógica das normas urbanas e ambientais subsidiando o processo de regularização fundiária.

O Novo Código Florestal Brasileiro, Lei Nº 12.651/12

Reportando-se à legislação ambiental, o Novo Código Florestal apresenta uma série de flexibilizações que visam à regularização fundiária em APP. No entanto, para se efetuar a autorização da permanência de assentamentos nessas áreas se exige a apresentação de um projeto de regularização fundiária juntamente com um estudo técnico ambiental que objetiva também à regularização ambiental.

A norma define que para regularização fundiária de interesse social dos assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada e que ocupam APP, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei 13.465/17. O Código ressalta que no citado projeto deverá se incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

Este estudo técnico visa subsidiar o processo de regularização ambiental, para fins de prévia autorização pelo órgão ambiental competente, que deverá ser instruído com os seguintes elementos: (a) caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área; (b) a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área; (c) especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos; (d) a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas; (e) a especificação da ocupação consolidada existente na área; (f) a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico; (g) a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; (h) a avaliação dos riscos ambientais; (g) a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e (h) a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

Prevê também a autorização excepcional de intervenção ou a supressão de vegetação nativa, em APP, em locais para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas

consolidadas ocupadas por população de baixa renda. Além disso, para permitir a regularização fundiária e ambiental, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, define a manutenção de faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado. Bezerra e Chaer (2012) ao se referir ao Código Florestal afirmam:

O Código Florestal – ao instituir as categorias, as delimitações e os limites das faixas de proteção e, ao mesmo tempo, estabelecer as possibilidades de supressão de vegetação nas APPs – concentra, de maneira suprema, os potenciais para atuar sobre os impasses consolidados nas grandes manchas urbanas que ocupam tais áreas. A regularização fundiária, já tendo sido reconhecida e amplamente amparada por diversos instrumentos urbanísticos de alcance federal, encontra no instrumento legal as chances concretas de sua real efetivação e da superação dos entraves. (BEZERRA e CHAER, 2012 p.28).

A Resolução Conama 369/06

Trata-se da primeira norma ambiental que se manifestou de maneira clara sobre o tema regularização fundiária, adjetivando como sustentável: “Art. 9º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, além dos seguintes requisitos e condições: [...]” Bezerra e Chaer (2012) classificam:

A referida Resolução pode ser considerada como um avanço na tentativa de construção de uma visão urbana da aplicação de APP. Seu teor trata da problemática da ocupação ilegal, com parte do conteúdo dedicado especificamente à regularização fundiária. A Resolução dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação, mediante autorização do órgão ambiental competente. (BEZERRA e CHAER, 2012 p.31).

A resolução exige a apresentação do Plano de Regularização Fundiária Sustentável como pré-requisito para intervenção de supressão de vegetação, composto por: (a) levantamento da sub-bacia em que estiver inserida a APP, identificando passivos e fragilidades ambientais, restrições e potencialidades, unidades de conservação, áreas de proteção de mananciais, sejam águas superficiais ou subterrâneas; (b) caracterização físico-ambiental, social, cultural, econômica e avaliação dos recursos e riscos ambientais, bem como da ocupação consolidada existente na área; (c) especificação dos sistemas de infraestrutura urbana, saneamento básico, coleta e destinação de resíduos sólidos, outros serviços e equipamentos públicos, áreas verdes com espaços livres e vegetados com espécies nativas, que favoreçam a infiltração de água de chuva e contribuam para a recarga dos aquíferos; (d) indicação das faixas ou áreas que, em função dos condicionantes físicos ambientais, devam resguardar as características típicas da APP, respeitadas as faixas mínimas definidas nas alíneas “a” e “c” do inciso I deste artigo; (e) identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como, deslizamento, queda e rolamento

de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco; (f) medidas necessárias para a preservação, a conservação e a recuperação da APP não passível de regularização nos termos desta Resolução; (g) comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores; (h) garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos de água; (i) realização de audiência pública.

Observa-se que os elementos exigidos permitem uma completa análise da situação das áreas, com um respaldo técnico ambiental, para tomadas de decisões, com a efetiva participação popular através de audiência pública. Além disso, destaca que o plano deve garantir a implantação de instrumentos de gestão democrática e demais instrumentos para o controle e monitoramento ambiental, assegurando a não ocupação de APPs remanescentes. Desta forma, as exigências apresentadas permitem a análise específica de cada área, verificando as características ambientais, caso a caso, pois as funções das áreas de preservação são variáveis nos diferentes ecossistemas, e exigem medidas e decisões distintas.

Bezerra e Chaer (2012 p.32) acrescentam que, “há a preocupação com os estudos e levantamentos prévios, com as proposições coerentes com a situação real e há mecanismos para evitar novas apropriações indevidas e a continuidade do processo ilegal na pós-regularização”.

Ao comparar as exigências definidas na Resolução CONAMA 369/06, com os estudos técnicos recomendados na Lei 13.465 e Lei 12.651 constata-se que, apesar das semelhanças, a primeira apresenta uma proposta mais abrangente, capaz de garantir uma decisão mais precisa na intervenção em APP, visando regularizar assentamentos informais e proteger as APPs remanescentes.

As Diretrizes do Saneamento Básico, Lei 11.445/07

A Lei 11.445/07 estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, conceituando-o como o conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Juntamente como Estatuto da Cidade, que inclui o direito ao saneamento ambiental como um importante elemento à cidade sustentável, este marco legal, no Artigo 2º- VI, também apresenta uma visão integrada dos direitos básicos e meio ambiente quando dita um de seus princípios fundamentais da seguinte forma:

“a articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social, voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante”. (BRASIL, 2001)

Para Sarlet e Fensterseifer (2010),

“[...] a hipótese do saneamento básico delineia uma ponte normativa entre o mínimo existencial social e a proteção ambiental [...], é possível visualizar, de forma pragmática, a convergência entre

os direitos fundamentais sociais (especialmente saúde, alimentação, água potável e moradia) e o direito fundamental ao meio ambiente, conjugando seus conteúdos normativos para a realização de uma vida humana digna e saudável”. (SARLET e FENSTERSEIFER, 2010 p.89)

No processo de regularização fundiária obras e serviços públicos de saneamento básico passam a ter um papel preponderante, tendo em vista o expressivo número da população brasileira que vive em assentamentos informais, comprometendo o meio ambiente pela falta de redes de esgoto, água tratada e recolhimento de resíduos.

A implantação desta infraestrutura e serviços pode mitigar os impactos do uso do solo e reduzir os efeitos causadores da situação de riscos individuais e de riscos coletivos. Bezerra e Chaer (2012) acrescentam que, “mesmo nos casos em que a indicação é de retirada parcial ou total das ocupações, prevalece à necessidade de restabelecer a segurança dos solos através de ações de saneamento, junto à necessidade de reflorestamento e recuperação ambiental” (BEZERRA e CHAER, 2012, p.30).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem dialogar com problemas sociais locais, as cidades cresceram de forma rápida e desordenada, gerando a segregação socioespacial, cujas invasões de áreas públicas e privadas eram as únicas alternativas de moradia para famílias de baixa renda. Com a conivência do poder público, áreas com fragilidades ambientais foram sendo ocupadas e ações antrópicas originaram um expressivo passivo ambiental.

A promulgação da Constituição Federal de 1988, ao incluir a pluralidade, permitiu ampliar a visão sobre as cidades brasileiras. A carta magna, através dos direitos fundamentais, trouxe a garantia ao direito à moradia, ao meio ambiente, à política urbana e à gestão democrática tornando-se o marco legal precursor da compatibilização da temática urbano-ambiental, necessária para tornar as cidades sustentáveis.

O processo de regularização fundiária, através da elucidação destes direitos, tornou-se um conjunto de medidas necessárias para minimizar os danos ambientais gerados pelos assentamentos informais, buscando a harmonização da legislação urbanística e ambiental. Esse processo, inicialmente, tinha como objetivo apenas a regularização jurídica da posse. Ao longo do tempo tornou-se uma matéria multidisciplinar formada por ações urbanísticas, socioambientais e jurídicas.

Desse modo, uma legislação normativa nacional, no âmbito urbano-ambiental, vem sendo formada com intuito de orientar procedimentos para a implementação da regularização fundiária no país. Em 2000, o Estatuto da Cidade apresentou um conjunto de instrumentos que visa à formação das cidades sustentáveis, destacando a necessidade de regularizar os assentamentos precários. Após, a Resolução do CONAMA 369/2006, de forma clara e precisa admitiu a possibilidade de intervenção ou supressão de vegetação em APP. Isso só é possível mediante a apresentação de um plano de regularização fundiária que ofereça um diagnóstico completo, com a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-

ambiental e assegurando medidas necessárias para a preservação, a conservação e a recuperação da APP não passível de regularização.

A conhecida lei “Minha casa, minha vida” de 2009, acompanhada pelo Código Florestal, ano de 2012, também promoveu a compatibilização da lógica urbana e ambiental, instruindo os elementos mínimos a serem apresentados no projeto de regularização fundiária. Todavia, estes devem ser capazes de demonstrar soluções, através de uma análise ambiental, que comprovem a mitigação de impactos ambientais.

Da mesma forma a Reurb (Lei 13.465/17) apresenta uma visão urbano-ambiental. Prevê medidas urbanísticas para adequar as ocupações à cidade formal, através de padrões urbanísticos diferenciados definidos conforme as características de área e a implantação de infraestrutura urbana essencial e, caso seja necessário, considera a possibilidade de reassentamento de famílias que moram em locais insalubres, com contaminação do solo, com riscos geológicos, terrenos alagadiços e sujeito a inundações entre outros entre outros. E, através de um estudo detalhado, também prevê medidas ambientais que buscam superar o problema dos assentamentos implantados sem licenciamento ambiental e em desacordo com a legislação de proteção ambiental. Tais medidas podem ser consideradas como um conjunto de medidas curativas e finitas, com objetivo de enfrentar e sanar um problema socioambiental histórico.

Neste contexto, verifica-se que a legislação urbanística e ambiental vem se compatibilizando, através de instrumentos legais que permitem ações interdisciplinares e inter-órgãos com objetivo de regularizar assentamentos informais, permitindo, assim, a implantação da regularização fundiária sustentável. Esta compatibilização, através de uma visão urbano-ambiental, refletida na legislação brasileira, deve embasar a metodologia de análise e aprovação de projetos de regularização fundiária.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Mais de 90% da população brasileira viverão nas cidades em 2030. Jornal Amanhã, São Paulo, 17/10/16. Disponível em: <http://www.amanha.com.br/posts/view/2961/mais-de-90-da-populacao-brasileira-viverao-nas-cidades-em-2030>. Acesso em 04/07/2019

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. Apresentação (p. 13 a 27). Coletânea de Legislação Urbanística - Normas Internacionais, Constitucionais e Legislação Ordinária, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 251.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 out. 1988. Acesso em: 06/09/2013

Lei nº 6.766 de 19 de Dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 06/09/2013.

Lei nº 6.938 de 31 de Agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 02 set 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 06/09/2013.

Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelecem diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 06/09/2013.

Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 06/09/2013.

Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 06/09/2013.

Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2012/Lei/L12651.htm. Acesso em: 06/09/2013.

Lei nº13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; [...] e dá outras providências. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm

BEZERRA, Maria do Carmo, CHAER, Tatiana M. S. Regularização fundiária em áreas de proteção ambiental - a visão urbana e ambiental. Porto Alegre: Congresso Internacional de Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social. 2010. Disponível em: <http://www.joaobn.com/chis/Artigos%20CHIS%202010/106-C.pdf>. Acesso em: 06/09/2013

BEZERRA, Maria do Carmo, CHAER, Tatiana M. S. Regularização fundiária e os Conflitos com as Normas do Código Florestal para App Urbana. Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais e-metrópolis, Rio de Janeiro Ano 3 nº 10, pp.26-36, set. 2012. Disponível em: http://www.emetropolis.net/index.php?option=com_edicoes&task=artigos&id=42&lang=pt. Acesso em: 10/10/2013

CAROLO, Fabiana. As Regularizações Fundiárias de Interesse Social e de Interesse Específico em áreas de preservação permanente sob o enfoque do desenvolvimento sustentável. Revista da Fundação de Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal. Brasília, Ano 19, Edição Especial, pp.100-131, Nov. 2011. Disponível em: http://www.fesmpdft.org.br/arquivos/a2_fabaiana_carolo.pdf. Acesso em: 10/10/2013

CONAMA. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 06/09/2013.

Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>. Acesso em: 01/09/2013.

CUNHA, Marcio. 60% dos imóveis de brasileiros estão irregulares, aponta ministério. Jornal Opção, São Paulo 04/08/2019. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/colunas-e-blogs/opcao-juridica/60-dos-imoveis-de-brasileiros-estao-irregulares-aponta-ministerio-201355/>. Acesso em : 04/10/2019

DERANI, Cristiane. Direito ambiental econômico. São Paulo: Max Limonad, 1997, 237p.

DENARI, Lizandra; Coord. DENARI, Lizandra. Regularização Fundiária como implementar. Porto Alegre: Ministério Público RS, 2011, 118p.

DIAS, Solange Gonçalves. Regularização Fundiária em Zona de Especial Interesse Social. Integração. São Paulo, v. 53, p. 143-149, 2008.

FARIAS, Talden Queiroz. Aspectos gerais da política nacional do meio ambiente – comentários sobre a Lei nº 6.938/81. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, IX, n. 35, dez 2006. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1544. Acesso em: 06/11/2013.

FERNANDES, Edésio; Coord. SAULE Jr, Nelson. A regularização Fundiária de favelas no Brasil: problemas e perspectivas. Direito à cidade, trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999, 393p.

FERNANDES, Edésio; Coord. FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Preservação Ambiental ou moradia? Um falso conflito. Direito Urbanístico Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, 367p.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. São Paulo. 2009. Estudos Avançados 2009 (ESTUDOS AVANÇADOS vol 23 p.66). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142009000200017&script=sci_arttext. Acesso em: 01/10/2013.

GONÇALVES, Eloísa Dias, SOUZA, Vinícius Ferrarezi de. Direito à moradia: a possibilidade de regularização fundiária nas áreas de preservação permanente. Revista Direito e Práxis, vol. 04, nº 01, 2012. UERJ. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/3145>. Acesso em: 12/10/2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010. aglomerados subnormais – primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2011b. Disponível em: <http://goo.gl/BpRkcl>.

IPEA-INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Caracterização e tipologia de assentamentos precários : estudos de caso brasileiros / editores: Maria da Piedade Moraes, Cleandro Krause, Vicente Correia Lima Neto. – Brasília : IPEA, 2016. 540 p. : il., gráfs., mapas color.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. A cidade do pensamento único, desmanchando consenso. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000, 192p.

MOURA, Jocsã Araujo. Cartilha - Regularização Fundiária Urbana – Aspectos Práticos da lei 13.465/2017. Disponível em: https://www.sinoreges.org.br/__Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf.

PINHEIRO, Ana Claudia Duarte; PROCÓPIO, Juliana Barata. Áreas urbanas de preservação permanente ocupadas irregularmente. Revista de Direito Público. Londrina, V.3, N.3, 83103p, 2008.

PINTO, Victor Carvalho; A Regularização Fundiária na Lei 13.465/17. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/regulariza%C3%A7%C3%A3ofundi%C3%A1ria-urbana-plv-122017-decorrente-carvalho-pinto?trk=mp-reader-card>

PRESTES, Vanêsa Buzelato; Coord. DENARI, Lizandra. A Regularização Fundiária na Ordem Jurídica. Regularização Fundiária como implementar. Porto Alegre: Ministério Público RS, 2011, 118p.

PRIETO, Élisson Cesar. O Estatuto da Cidade e o Meio Ambiente. IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. São Paulo. 2006. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/OEstatutodaCidadeoMeioAmbiente.pdf>. Acesso em: 07/10/2013

QUEIROZ, Osório Jr. ARTIGO: Planejamento urbano-ambiental: atribuições e responsabilidades. Porto Alegre. 2009. Disponível em:
<http://portoimagem.wordpress.com/2009/03/05/artigo-planejamento-urbano-ambiental-atribuicoes-e-responsabilidades>. Acesso em: 06/09/2013.

ROCHA, Renata de Faria, CARVALHO, Celso Santos e MORETTI, Ricardo de Souza. Procedimento para tomada de decisão em programas de urbanização de favelas. Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social. São Paulo 2002 Coletânea Habitare - vol.1 –pp. 294-317. Disponível em:
<http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/89.pdf>. Acesso em: 10/10/2013.

SAMPAIO, Rômulo. Direito Ambiental. FGV Direito Rio. Rio de Janeiro RJ. 2009.112p.

SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. A tutela do ambiente e o papel do poder judiciário à luz da Constituição Federal de 1988. Porto Alegre. Revista da Faculdade de Direito da FMP. N°5-2010, 71-96p.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1997, 336p.

SAULE Jr, Nelson; Coord. SAULE Jr. Nelson. Eficácia da aplicabilidade do princípio da função social da propriedade nos conflitos ambientais urbanos. 11- 62p. Direito à cidade, trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad,1999, 393p.

SOUZA, Marcos Felipe Alonso de. O meio ambiente urbano em face do Estatuto da Cidade: importância e implicação da Lei nº 10.257/01 para as sociedades urbanas. In: *Cognitio Juris*, João Pessoa, Ano I, Número 3, dez. 2011. Disponível em:
<<http://www.cognitiojuris.com/artigos/03/06.html>>. Acesso em: 05/10/2013.

ROLNICK, Raquel. Pactuar o território: desafio para a gestão de nossas cidades. São Paulo. 2008, 9p. Disponível em: <http://raquelrolnick.wordpress.com/2008/09/01/desafios-da-gestao-urbana/>. Acesso em: 05/10/2013.

ROSA FILHO, Artur e CORTEZ, Ana Tereza Caceres. Os deslizamentos de encostas nas favelas em áreas de risco da “Suíça Brasileira”: Campos do Jordão (SP). Rio Claro SP. 2008. 1º Simpósio de Pós Graduação em Geografia do Estado de São Paulo, 578-595p.

WERBA, Jairo Miguel. Regularização Fundiária Urbana no Brasil- Estado do Rio grande do Sul Secretaria de Habitação e Saneamento pp 54-55. Brasília DF : Ministério das Cidades 2009 - 203 p.

WERNECK , Felipe e LEAL Luciane . Favelas concentram 6% da população brasileira, com 11 milhões de habitantes. Estadão, São Paulo, 21/12/ 11. Brasil. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,favelas-concentram-6-da-populacao-brasileira-com-11-mi-de-habitantes,813838>. Acesso em : 04/10/2019.

ESTUDO DE CASO: LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA VILA JULIANO MOREIRA

Anelise Muratore de Oliveira²¹

Karin Preussler Constantino²²

Jairo Miguel Werba²³

Resumo: O presente estudo de caso visa apresentar o Processo de Regularização Fundiária da Vila Juliano Moreira, em área de propriedade do Estado do Rio Grande do Sul. Ocupada irregularmente, há mais de 70 anos, com a concordância de órgãos do Estado, a área com 4,01 hectares está localizada na Av. Prof. Cristiano Fischer, Bairro Jardim Botânico, no município de Porto Alegre. A comunidade é composta por 135 famílias de baixa renda (aproximadamente 548 pessoas com média salarial de três salários mínimos) cuja maioria são autônomos e funcionários públicos ativos e inativos. O processo, cujo histórico se iniciou em 1992, coordenado pelo Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento (DERER), da Secretaria de Obras e Habitação (SOP), evoluiu simultaneamente ao desenvolvimento do arcabouço jurídico nacional, através de uma legislação normativa constituída por diversas etapas, em meio às quais houve a adesão de parceiros, foram ultrapassados alguns entraves e acumulada experiência. O processo teve sua efetivação em 2018 com a entrega do Termo de Legitimação de Posse às famílias beneficiadas.

Palavras-chave: Estudo de Caso. Regularização Fundiária. Vila Juliano Moreira. Estado do Rio Grande do Sul

Abstract: This case study aims at presenting the Land Regularization Process of Vila Juliano Moreira, in an area owned by Rio Grande do Sul State. For over 70 years the area has been irregularly occupied with the agreement of state agencies. With 4,01 hectares it is located at Av. Cristiano Fischer, Jardim Botânico Neighborhood, in the municipality of Porto Alegre. The community is formed by 135 low-income families (approximately 548 people with an average salary of three minimum wages), most of whom are self-employed, as well as active and inactive civil servants. The process, which began in 1992, coordinated by the Department of Land Regularization and Resettlement of the Secretariat of Works and Housing, evolved simultaneously with the development of the national legal framework, through normative legislation consisting of several stages, amid which partners were joined, some obstacles were overcome and experience was accumulated. The process became effective in 2018 with the delivery of the Legitimation of Ownership Term to the benefited families.

Keywords: Case Study. Land regularization. Vila Juliano Moreira. Rio Grande do Sul State.

²¹ Analista de Projetos e Políticas Públicas – Engenheira Civil do DERER/SOP. E-mail: anelisemo@sop.rs.gov.br

²² Analista de Projetos e Políticas Públicas – Arquiteta do DERER/SOP. E-mail: karinpc@sop.rs.gov.br

²³ Analista de Projetos e Políticas Públicas – Arquiteto aposentado do DERER/SOP. E-mail: j.werba@hotmail.com

INTRODUÇÃO

A Secretaria de Obras e Habitação do Estado do Rio Grande do Sul, através do Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento (DERER), atua, desde 1999, diretamente, em áreas públicas estaduais com ocupações irregulares consolidadas para fins de moradia, de acordo com art. 37 da Lei Estadual nº 14.672/15. O Programa de Regularização Fundiária (PERF) tem como objetivo garantir a permanência das famílias nos locais em que residem, legalizando a situação fundiária e promovendo a ordenação urbanística do assentamento e sua integração à cidade a partir dos padrões e especificidades do próprio local.

O projeto de regularização fundiária de interesse social deve considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais diferenciados como tamanhos de lotes e de vias de circulação mínimos assim como prever, quando possível, áreas destinadas a uso público.

O processo inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades (figura 01), é também um instrumento para promoção da cidadania devendo ser articulada com outras políticas públicas.

Todavia, em situações em que as áreas são diagnosticadas como de risco e ou de preservação ambiental o programa prevê o reassentamento desta população em outro local. Tratam-se também de forma diferenciada as áreas com alta densidade populacional cuja permanência só é possível através da elaboração de um novo projeto urbanístico e habitacional prevendo edificações com tipologia multifamiliar.

Figura 01- Fases de um Processo de Regularização Fundiária



Fonte: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento, 2018

O presente estudo visa apresentar o histórico, as etapas, os parceiros, as dificuldades e o aprendizado referente ao processo de Regularização Fundiária da Vila Juliano Moreira (figura 02), situada na Rua Prof. Cristiano Fischer, Bairro Jardim Botânico, no município de Porto Alegre, lindeira a Fundação Zoobotânica do Rio Grande de do Sul (FZB).

Figura 02- Imagem de satélite com a marcação da poligonal dos limites da Vila



Fonte: Imagem Google Earth, 2015

HISTÓRICO DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA VILA JULIANO MOREIRA

A chamada Vila Juliano Moreira é uma área de ocupação irregular de propriedade, originalmente, do Hospital São Pedro, e onde estava instalada a Colônia Agrícola Dr. Juliano Moreira daquela instituição.

No decorrer do tempo, a direção do hospital autorizou que funcionários da instituição construíssem casas no local, dando início ao povoamento do que mais tarde denominou-se Vila Juliano Moreira (isto desde a década de 40); desativada a unidade os funcionários, ex-pacientes e suas famílias permaneceram no local.

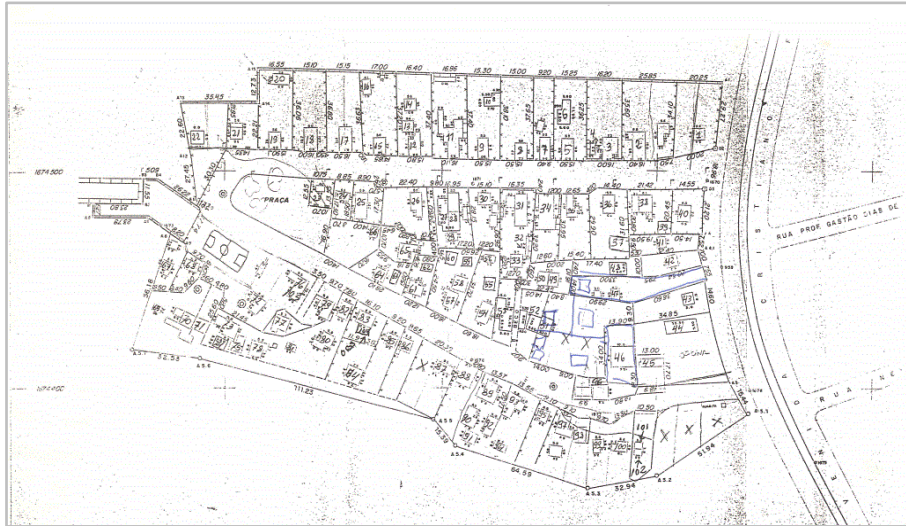
Em 1972, a área da antiga colônia foi doada à Fundação Zoobotânica, passando a figurar entre as entidades públicas de preservação. Em face deste gravame, foram encaminhadas ações judiciais solicitando a desocupação da área.

Em 1984 foi fundada a Associação dos Moradores da Vila Juliano Moreira.

Em 1992, a Regularização Fundiária foi estabelecida no Rio Grande do Sul pela Lei Estadual nº 9.752/92 que prevê a doação das áreas estaduais ocupadas às famílias moradoras. Apesar de se apresentar como uma área de ocupação consolidada, procedimentos judiciais buscavam a sua desocupação, sendo que em 1994, a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional - METROPLAN executou o primeiro cadastro dos moradores e mapeamento da ocupação (figura 03), visando o cumprimento de uma possível reintegração de posse e o consequente reassentamento. Em 1995, a Casa Civil solicitou à Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social - FGTAS que fosse investigada a situação das famílias residentes na

Vila nos aspectos sociais, econômicos e legais. Conforme este levantamento, a Vila Juliano Moreira era constituída por 112 domicílios, correspondendo a 117 famílias, totalizando 415 moradores, sendo abastecida por água e energia elétrica. Entretanto, não era dotada de rede de esgoto, iluminação pública e pavimentação.

Figura 03 – Levantamento realizado pela METROPLAN-1994



Fonte: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento – DERER

Alertados por esta ação, os ocupantes iniciaram uma mobilização visando à sua permanência no local. Em 1996, o Departamento de Habitação da Secretaria de Obras (DEHAB/SOP) atualizou o cadastro.

Em 1999, ao ser criada a Secretaria Especial de Habitação - SEHAB, um decreto do Governo do Estado suspendeu as medidas judiciais e vinculou a Vila Juliano Moreira ao Programa Estadual de Regularização Fundiária - PERF. A partir daí, a então SEHAB passou a atuar intensivamente visando à regularização da ocupação. Foi executado, inicialmente, o levantamento topográfico-cadastral da área com vistas à identificação exata da ocupação e dos ocupantes com as respectivas faixas de renda familiar das 135 famílias residentes no local. (figura 04).

Figura 04 – Levantamento topográfico-cadastral realizado no ano 2000

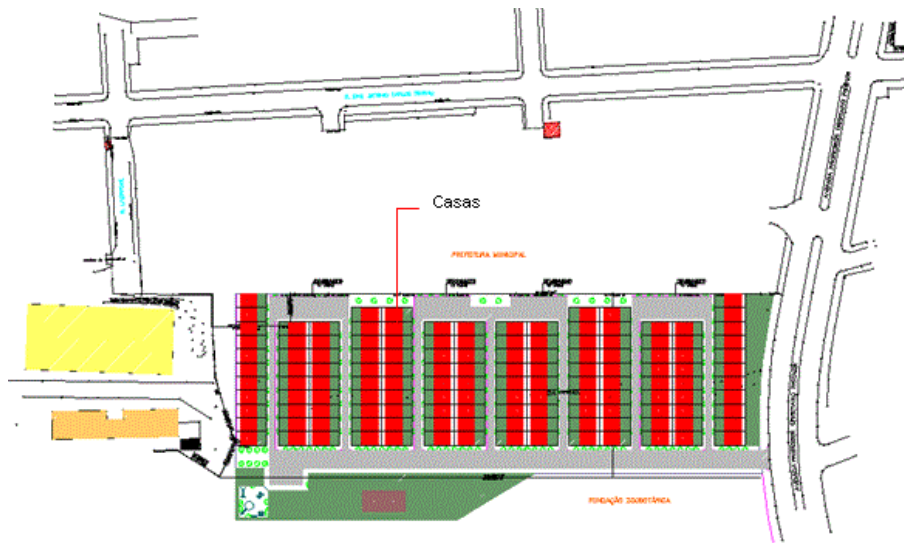


Fonte: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento, 2000

Em 2001, por meio da Lei Estadual nº 11.705, de 18 de dezembro, foram desafetados, desmembrados e doados pelo Poder Executivo, 21.030,47 m² aos moradores da Vila Juliano Moreira e, posteriormente, em dezembro de 2002, foi firmado Termo Administrativo de Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia, baseado na Medida Provisória Federal nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, entre a Secretaria Especial de Habitação e as 135 famílias cadastradas. No mesmo ano foram iniciados os estudos técnicos para a urbanização da mesma.

A figura 05 ilustra a Proposta pelo Governo do Estado, que viabiliza a garantia do direito à moradia em 2,1 hectares, desafetando a área de preservação ambiental. O Estudo de Viabilidade Urbanístico, junto à Prefeitura de Porto Alegre, foi realizado pela então Secretaria Especial de Habitação/DERER, reduziu a área atualmente ocupada (40.009,50 m²) pela metade.

Figura 05 - Proposta pelo Governo do Estado, que viabiliza a garantia do direito à moradia em 2,1 hectares desafetado da área de preservação.



Fonte: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento, 2001

Em 2003, considerando que a ocupação apresentava-se consolidada há aproximados 60 anos, a então Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHADUR iniciou um trabalho no sentido de reconhecer toda a área ocupada (40.009,50 m²) como destinada para fins habitacionais, o que foi concedido através da Lei Estadual, sancionada em de novembro 2004, que introduziu modificações na Lei nº 11.705/01.

A Lei Estadual nº 12.164/04 autorizou a Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul a desafetar área do Jardim Botânico de Porto Alegre para fins de regularização fundiária da Vila Juliano Moreira, mediante o preenchimento dos seguintes requisitos:

- I - utilização da área para residência própria ou de sua família por prazo igual ou superior a 5 (cinco) anos ininterruptos, a contar da data da publicação desta Lei;
- II - comprovação do ocupante não ser possuidor de outro imóvel urbano ou rural no Município;
- III - comprovação de que o ocupante auferir renda familiar de até 10 (dez) salários mínimos;
- IV - alienação limitada à metragem máxima de 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) por lote.

A partir da autorização da lei foi dada a continuidade da execução das etapas de Regularização Fundiária descritas abaixo:

a) Levantamento Topográfico: Consiste na identificação das características físicas e topográficas da gleba ocupada com a descrição e dimensões de cada moradia, terreno, sistema viário, bem como das demais incidências relativas a equipamentos, infraestrutura, declividades do terreno, etc. Esta etapa tem também como objetivo desenvolver ações preventivas no processo de ocupação desordenada.

b) Instituição das Áreas Especiais de Interesse Social- AEIS: São áreas demarcadas no território de uma cidade, para assentamentos habitacionais de população de baixa renda (existentes ou novos). Devem estar previstas no [Plano Diretor](#) e demarcadas na [Lei de Zoneamento](#), quando houver. Podem ser áreas já ocupadas por assentamentos precários, ou glebas vazias que receberam loteamentos para habitação de baixa renda. No primeiro caso, visam flexibilizar normas e padrões para, através de um plano específico de urbanização, regularizar o assentamento.

c) Cadastro Socioeconômico: É o instrumento com o qual se identifica cada família moradora, vinculando-as ao seu espaço físico, objetivando conhecer o perfil socioeconômico, através de um mapeamento quantitativo e qualitativo da comunidade, apontando as carências das habitações e do lote, bem como em relação à saúde, educação e geração de trabalho e renda, definindo as diretrizes para o plano de trabalho social.

d) Diretrizes Urbanísticas: Diretrizes fornecidas pelo Município – Órgãos que analisam e aprovam projetos urbanísticos – definindo procedimentos técnicos, padrões urbanísticos específicos, identificação de áreas de risco, preservação ambiental e ou impróprios para moradia entre outros.

e) Estudo de Viabilidade Urbanística: Estudo prévio que visa aprovar um projeto urbanístico, definido por diretrizes urbanísticas específicas (fornecidas pelo Poder Público Municipal e se necessário Estadual), bem como definindo áreas públicas (leito de vias, áreas verdes, áreas de preservação, etc.), áreas institucionais (escolas, creches, etc) e áreas privadas (lotes individuais e ou condomínios residenciais).

f) Projeto Urbanístico: Após a aprovação do EVU é elaborado o Projeto Urbanístico onde é apresentado em planta dimensões completas dos lotes acompanhado por memoriais descritivos. Os Memoriais Descritivos contêm a descrição individualizada de cada lote, rua, área verde e área institucional. Esta documentação é necessária para efetuar o registro do parcelamento do solo no Cartório de Registro de Imóveis, para ajuizamento das ações de usucapião e para a elaboração dos termos ou contratos de concessão de uso dos lotes. Nesta descrição constam as dimensões, confrontações e a área de cada lote.

g) Projetos Complementares: Juntamente com Projeto Urbanístico será necessário a elaboração dos projetos complementares de infraestrutura (água, esgoto, terraplanagem, energia elétrica , iluminação pública)

h) Urbanização: A urbanização qualifica as condições de moradia e consolida a ocupação, integrando a vila à cidade. Esta etapa refere-se às obras de melhorias locais, como abertura de ruas ou acessos, implantação e/ou complementação das redes de água, esgoto, energia elétrica e realização de pavimentação, conforme as diretrizes e padrões estabelecidos no projeto urbanístico.

i) Regularização Jurídica: Etapa do Registro do Parcelamento. Este registro é determinado através de uma sentença judicial ou decisão administrativa, baseada nas leis de uso do solo e nos provimentos expedidos pela Corregedoria Geral de Justiça do Estado, e efetivando no Cartório de Registro de Imóveis. Os documentos necessários para o registro de parcelamento são: projeto urbanístico aprovado pela comunidade e pelo Poder Público Municipal, os memoriais descritivos individualizados, as matrículas de propriedade, lei ou decreto que instituiu a área ou zona especial de interesse social e certidão de existência de infraestrutura implantada expedida pela Prefeitura. Mediante o registro de parcelamento do solo, cada lote

terá matrícula individual que possibilitará a sua concessão ou comercialização com os moradores através de Termo de Legitimação Fundiária.

j) Titulação Individual: Emissão de Termo de Legitimação Fundiária

Figura 06- Esquema com as etapas da Regularização Fundiária da Vila Juliano Moreira



Fonte: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento, 2018

Em 2004, iniciou-se um novo estudo de viabilidade urbanística (figura 07), que foi encaminhado para aprovação à Prefeitura Municipal em junho de 2005. Paralelamente foi executado e aprovado pelo Departamento Municipal de Água e Esgotos - DMAE o projeto de rede de esgotos cloacais, tendo em vista o Inquérito Civil nº 01202.00124/2006 instaurado pela Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística do Ministério Público para investigar potencial infração à ordem urbanística, considerando os danos que o esgoto a céu aberto da Vila causava ao Jardim Botânico.

Figura 07 – Projeto Urbanístico definitivo, aprovado em 2005. Onde permanece a área total de 4,01 hectares ocupada pela Vila Juliano Moreira



Fonte: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento, 2005

O Estudo de Viabilidade Urbanística - EVU previu a destinação de lotes para moradores da Vila com habitação em condições precárias ou que dividiam o espaço com outras famílias. Em março de 2005, os interessados preencheram ficha de inscrição na Associação de Moradores, manifestando seu interesse em participar do processo de seleção dos novos lotes. A equipe multidisciplinar do DERER visitou os inscritos verificando as suas características socioeconômicas e as condições de habitabilidade de seus locais de moradia, conforme os critérios de seleção demonstrados no Quadro 01. Os contemplados foram os candidatos que atingiram o maior número de pontos, de um total de 10,0 (dez).

Quadro 01- Critérios de seleção para adjudicação à Lote em disposição

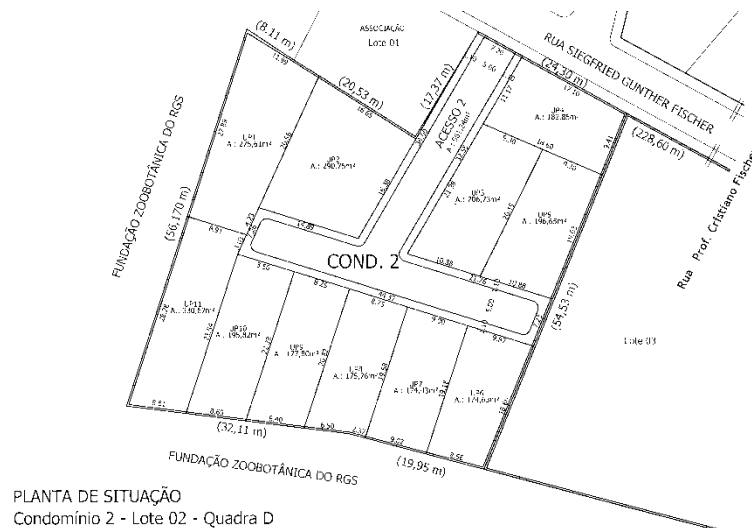
Critérios – Classificatórios (pontos)	
a. Situação da Moradia	<input type="checkbox"/> Agregado - Reside na mesma unidade habitacional do titular do lote (4,0 pontos)
	<input type="checkbox"/> Cedida - Reside em unidade habitacional autônoma dentro do lote (3,0 pontos)
b. Estado da Moradia	<input type="checkbox"/> Precário (3,0 pontos)
	<input type="checkbox"/> Satisfatório (2,0 pontos)
	<input type="checkbox"/> Bom (1,0 ponto)
c. Tempo de Moradia na Vila (comprovada pelo cadastro de 02, atualizado em 05)	<input type="checkbox"/> Menos de 5 (cinco) anos (0,5 ponto)
	<input type="checkbox"/> Mais de 5 (cinco) anos (1,0 ponto)
d. Composição Familiar	<input type="checkbox"/> Até 2 (dois) componentes (0,5 ponto)
	<input type="checkbox"/> Mais de 2 (dois) componentes (1,0 ponto)
e. Pessoas portadoras de necessidades especiais	<input type="checkbox"/> Sim (0,5 ponto)
	<input type="checkbox"/> Não (0,0 ponto)
f. Renda familiar	<input type="checkbox"/> Até 5 (cinco) salários mínimos (0,5 ponto)
	<input type="checkbox"/> Mais de 5 (cinco) salários mínimos (0,0 ponto)

Critérios – Eliminatórios e Desempate	
Eliminatórios	<input type="checkbox"/> Ter sido beneficiado por programa habitacional público, Federal, Estadual ou Municipal
	<input type="checkbox"/> Possuir imóvel
	<input type="checkbox"/> Residir fora da Vila Juliano Moreira
Desempate	<input type="checkbox"/> Em caso de empate será realizado sorteio com a presença dos selecionados, técnicos da SEHADUR e representante da Associação de Moradores.

Fonte: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento, 2005

Visando garantir a permanência do maior número de famílias nos locais de residência, mas garantindo o acesso individual e a infraestrutura, a solução encontrada foi o registro de 07 (sete) lotes coletivos maiores subdivididos em vários lotes menores (condomínios), figura 08, beneficiando 41 famílias moradoras nestes lotes.

Figura 08 – Planta de situação Condomínio 2 – Lote 02 – Quadra D



Fonte: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento, 2005

Aprovado o Estudo de Viabilidade Urbanística em outubro de 2005, foi iniciado o processo de fracionamento da área, sendo concluído no final do mesmo ano.

No início de 2006, começou o procedimento de escrituração e registro da área, que culminou em 2007. Paralelamente, foi encaminhada para licitação a obra referente à rede de esgoto cloacal, enquanto encaminhava-se, no final de 2007, o Projeto Urbanístico para aprovação; o que só ocorreu em início de 2008.

Enquanto isso se negociava com o Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB) uma parceria para a execução de obras de infraestrutura nas áreas do Estado no Município de Porto Alegre. Em 2007, foi assinado um termo de compromisso neste sentido, tendo sido a rede de esgoto cloacais das Juliano Moreira eleita como primeira obra desta parceria.

Em 2008, foi outorgada pela Secretaria do Meio Ambiente Municipal a licença de instalação do Loteamento. Esta licença propiciou a execução de obras de instalação da rede de esgoto cloacal. Obras estas que foram executadas pelo DEMHAB com recurso do Orçamento Participativo do Município, baseada no projeto executado pelos Técnicos do DERER.

Em 2009, foi registrado o Loteamento sob o nome “Loteamento Juliano Moreira”, e individualizados 76 lotes. Foram registradas 84 (oitenta e quatro) matrículas geradas via “Provimento More Legal III²⁴” referentes à Vila Juliano Moreira, abertas no Registro de Imóveis da 2ª Zona de Porto Alegre, via processo D81004570:

Matrícula do Loteamento:	nº 124.324
Matrículas Lotes da Quadra A:	nº 128.789 até nº 128.809
Matrículas Lotes da Quadra B:	nº 128.810 até nº 128.815
Matrículas Lotes da Quadra C:	nº 128.816 até nº 128.853
Matrículas Lotes da Quadra D:	nº 128.854 até nº 128.870
Matrícula Praça:	nº 128.871
Matrículas Ruas:	nº 128.872 até nº 128.876

No mesmo ano o DERER firmou Termo de Contrato para execução de projetos complementares e o DMAE concluiu as obras de implantação da rede de esgoto. Em **2010**, o DMAE executou a rede de abastecimento de água e o DERER realizou atualização do cadastro socioeconômico.

Em agosto de 2011, o Ministério Público promoveu o arquivamento do Inquérito Civil - IC nº 01202.00124/06, nos termos do artigo 16, caput, do Provimento n.º 26/2008 da Procuradoria-Geral de Justiça, em razão da inexistência de fundamento para a propositura de ação civil pública. O Promotor Sbardellotto (2011, p.15) afirmou:

Em vistoria realizada, por servidor desta Promotoria, na Vila Juliano Moreira, constatou-se que “a localidade possui logradouro público identificado, ruas com plenas condições de trafegabilidade de veículos, água e luz fornecidas regularmente, bem como iluminação pública”, ou seja, a infraestrutura urbana mostra-se adequada. (fls. 629/632).

Portanto, resta concluir que inexistente, no caso, infração à ordem urbanística, tendo em vista que a área em questão encontra-se regularizada, inclusive com a presença dos equipamentos urbanísticos necessários. Cabe, assim, ao Estado do Rio Grande do Sul o fiel cumprimento do projeto urbanístico devidamente aprovado pelo Município de Porto Alegre, utilizando-se dos meios cabíveis e necessários para tanto, ainda que acarrete o descontentamento de algum ocupante da área.

Em 2012, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM) emitiu licença de instalação para abertura de vias urbanas L.I. nº 13.171/12, sendo necessária a compensação vegetal de 265 mudas = 5.300 UFM. O quadro 02 apresenta resumo das 06 (seis) Licenças

24 O “Projeto More Legal”, instituído por Provimento da Corregedoria-Geral de Justiça do RS, surgiu como importante instrumento de implementação do mandamento constitucional que garante o direito de propriedade. O seu objetivo é promover a imediata regularização das ocupações irregulares, com produção de efeitos reflexos positivos para a municipalidade, na medida em que esta arrecadará a contraprestação fiscal necessária para os investimentos na área social. Com a aplicação do Provimento é possível à regularização e registro de loteamentos e desmembramentos de imóveis, nos casos especificados e nas situações consolidadas.

Ambientais emitidas e respectivos Termos de Compensação Vegetal – TCV, que ocorreram entre ano 2007 e ano 2017.

Quadro 02 – Licença ambiental e Termos de Compensação Vegetal – TCV

Nº LICENÇA	DATA		ATIVIDADE	AERV	TCV	
	EXPEDIÇÃO	VALIDADE			Nº	Nº MUDAS
L.P. 147/07	30-nov-07	23-mai-09	Loteamento	-	-	-
Lote Vial	9-jul-08	4-jul-09	Poda	183/08	198/08	1
L.I. 124/08	11-jul-08	10-jul-12	Loteamento	98/08	120/08	183
				250/11	271/11	346
				279/04	296/04	16
				259/06	255/06	22
				36/08	40/08	8
				Auto infração	35/07	88
L.I. 13.171/2012	31-out-12	31-out-16	Abertura de vias urbanas	-	-	-
L.I. 13.398/2013	25-jan-13	25-jan-17	Loteamento	18/13	270/11	
				19/13	271/11	346
L.I. 13.544/2013	19-mar-13	25-jan-17	Loteamento	67/13	270/11	265
				249/11	007/14	5.300 UFM
				007/14	-	-
				68/13	271/11	346
TOTAL GERAL DE MUDAS					929	

Termo de Recebimento Ambiental – TRA nº 020/2017 emitida em 04-jul/17

Fonte: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento, 2017

No mesmo ano o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES aprovou o apoio à implantação de rede de água, energia elétrica, pluvial, praça e pavimentação na Vila Juliano Moreira, no âmbito do Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio Grande do Sul (PROREDES BNDES)²⁵.

Contudo, em 2013, a Prefeitura firmou Termo de Contrato nº 003.081022.11.5, para implantação da infraestrutura e pavimentação das Ruas Juliano Moreira, Siegfried Gunther Fischer e rua nº 3086, visando atender demandas da comunidade através do Orçamento Participativo, cabendo ao Estado complementar a infraestrutura das demais vias que integram o sistema viário local. O DMAE firmou contrato nº 003.080739.11.3 para execução de rede de abastecimento de água e ligações prediais.

Dessa forma, no mesmo ano, o Estado através do DERER celebrou o Contrato nº 10/2012, para execução das obras de Infraestrutura das Ruas 3087 e 3088, dos Acessos Internos dos 07 (sete) Condomínios, Obras Complementares e Urbanização da Praça da Vila Juliano Moreira, com recursos do PROREDES BNDES.

Figura 09 – Croqui com localização das obras executadas pela Prefeitura e Estado

²⁵ O Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio Grande do Sul (PROREDES BNDES) é executado por meio do Contrato de Financiamento Mediante Abertura de Crédito do BNDES nº 12.2.0085, firmado entre o Estado e o BNDES, em 2012, no valor de R\$ 1,085 bilhão. O Programa, coordenado pelo Departamento de Captação de Recursos da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, envolve 27 projetos de 9 órgãos executores, incluindo o Projeto de Regularização Urbanística e Fundiária do DERER/SOP.



Fonte: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento, 2018

A seguir, as fotos das figuras 10 e 11 apresentam a implantação de infraestrutura, cujas obras se iniciaram em 2013 e foram concluídas em 2015.

Figura 10 - Fotos da implantação da Praça concluída em 2015



Fonte: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento, 2018

Figura 11 - Fotos da implantação de infraestrutura concluídas em 2015

OBRAS – Pavimentação e esgoto pluvial



Fonte: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento, 2018

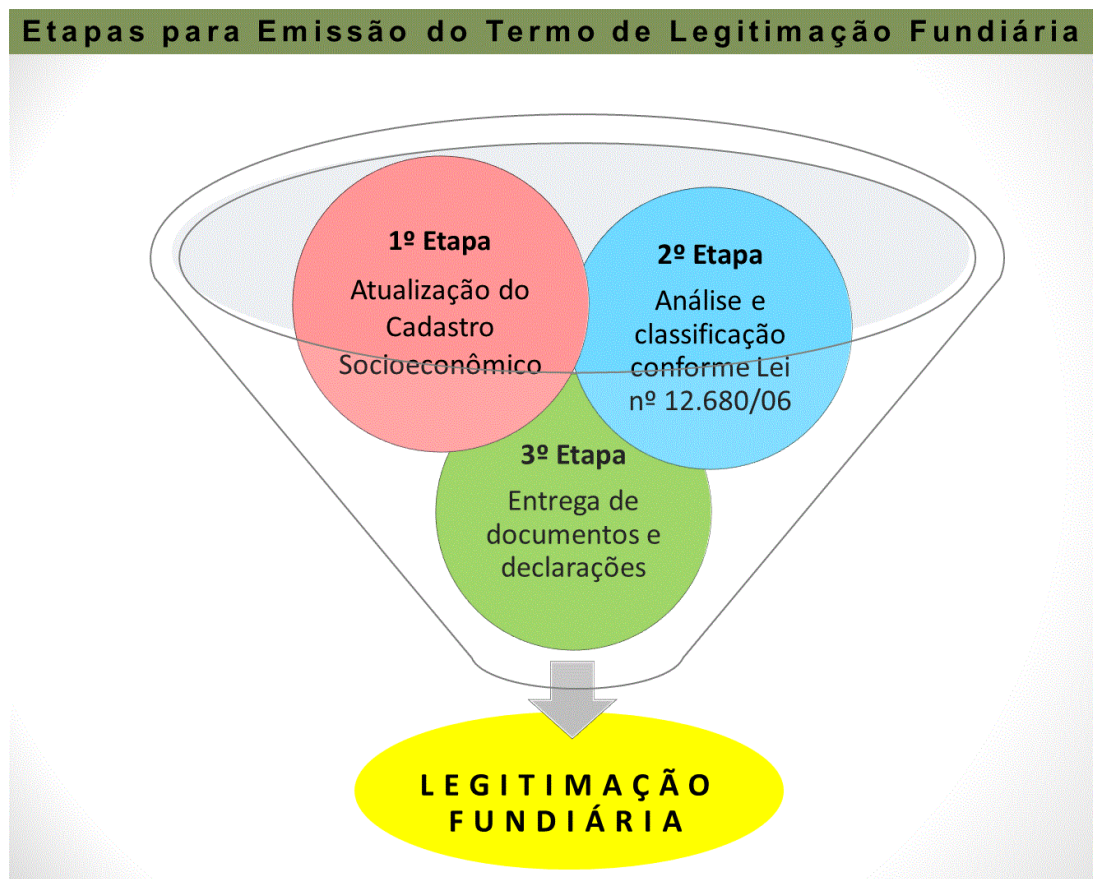
Em 2016, através da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, foram instituídas normas gerais e procedimentos aplicáveis, no território nacional, à Regularização

Fundiária Urbana - Reurb, a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais.

Foi emitido pela SMAM, em julho de 2017, o Termo de Recebimento Ambiental – TRA nº 020/2017, para atividade de loteamento - regularização fundiária, referente à Licença de Instalação L.I. nº 13.544/13.

Em 11 de julho de 2017 foi sancionada a Lei Federal n.º 13.465/17, resultante da conversão legal da Medida Provisória Federal nº 759/16, com objetivo de resolver problemas do ordenamento territorial brasileiro. No mesmo ano o DERER elaborou Plano de Trabalho visando à emissão do Termo de Legitimação Fundiária, conforme etapas demonstradas na figura 12.

Figura 12 - Etapas para emissão do Termo de Legitimação Fundiária



Fonte: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento, 2017


Em 2018, foi sancionada Lei Estadual nº 15.131/18, alterando a Lei nº 11.705/01, que autorizou a Fundação Zoobotânica a desafetar área do Jardim Botânico de Porto Alegre para fins de regularização fundiária da Vila Juliano Moreira, e dá outras providências, para utilização dos dispositivos da Lei Federal n.º 13.465/17, conforme justificativa do Projeto de Lei nº 230/2016:

[...] Considerando que a regularização fundiária é um processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de integrar áreas com ocupações irregulares ao contexto legal das cidades e que a regularização fundiária também é um instrumento para promoção da cidadania e desenvolvimento dos municípios; considerando; de igual sorte, que a Lei Federal nº 11.977/2009, que é posterior Lei Estadual nº 11.705/2001, cria novos instrumentos jurídicos para regularização fundiária, em especial a previsão do termo de legitimação de posse como instrumento para assegurar o direito à moradia de famílias ocupantes de áreas passíveis de regularização fundiária; é imperioso adequar a legislação estadual aos ditames gerais estabelecidos na Lei Federal nº 11.977/09 referentes a essa matéria. [...]

Em março deste ano, foi realizado, durante dois dias, mutirão no próprio Loteamento para atualização e confirmação do cadastro das 135 famílias residentes na gleba, através dos seguintes documentos:

- a) Preenchimento de Ficha de atualização/confirmação de cadastro (figura 13)
 - Nome do titular e cônjuge;
 - Nº do documento de identidade e CPF do titular e cônjuge;
 - Tempo de moradia no lote;
 - Existência de comércio no lote;
 - Nº de moradores e faixa etária dos moradores do lote;
- b) Carteira de Identidade e CPF do Titular
- c) Carteira de Identidade e CPF do Conjugue
- d) Comprovante do Estado Civil (Certidões: Casamento, União estável, Separação, Viuvez, ...)
- e) Comprovante ou declaração de Renda do Titular e Conjugue
- f) Comprovante de residência atualizada (CEEE ou DMAE)

Figura 13 - Ficha de atualização/confirmação de cadastro

 Governo do Estado do Rio Grande do Sul Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação DEPARTAMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E REASSENTAMENTO		Quadra	Lote		
CADASTRO DA VILA JULIANO MOREIRA - PORTO ALEGRE/RS					
Matrícula	Área m²	Quadra	Lote		
CONFIRMAÇÃO DE CADASTRO					
CAMPO 1	Nome	RG	CPF / CNPJ	ESTADO CIVIL*	RENDAS
	Titular 1				
	Conjuge 1				
	Titular 2				
	Conjuge 2				
	Titular 3				
	Conjuge 3				
Permanece os mesmos titulares? <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO		Preencher estado civil e renda no Campo 1 e o Campo 3 Preencher Campo 2 e Campo 3			
ATUALIZAÇÃO DE NOMES					
CAMPO 2	Nome	RG	CPF / CNPJ	ESTADO CIVIL*	RENDAS
	Titular 1				
	Conjuge 1				
	Titular 2				
	Conjuge 2				
	Titular 3				
	Conjuge 3				
CAMPO 3	TEMPO DE MORADIA NO LOTE: <input type="text"/> anos				
	TEM COMÉRCIO NO LOTE: <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO				
	Número de moradores MAIORES de 18 anos:	<input type="text"/> pessoas			
	Número de moradores MENORES de 18 anos:	<input type="text"/> pessoas			
	Total de moradores no lote:	<input type="text"/> pessoas			
* LEGENDA PARA ESTADO CIVIL: (A) SOLTEIRO (a) (B) CASADO (a) EM CARTÓRIO (C) UNIÃO ESTÁVEL EM CARTÓRIO (D) VIUVO (a) (E) SEPARADO (a) JUDICIALMENTE (F) DIVORCIADO (a)					
Responsável pela informação:					
Assinatura:					
Telefones:				Data:	

Fonte: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento, 2018

Após a análise e a classificação dos beneficiários, conforme Lei Estadual nº 15.131/18, foram emitidos, a partir de abril de 2018, os primeiros 40 (quarenta) “Termos de Legitimação Fundiária”, beneficiando até o momento 61 de um total de 135 famílias. Sendo que em setembro de 2018 foram realizadas as primeiras averbações do Termo de Legitimação Fundiária nas respectivas matrículas junto do Registro de Imóveis (R.I.) da 2ª Zona da comarca de Porto Alegre, conforme ilustrado nas figuras 14 e 15.

Figura 14 - Termo de Legitimação Fundiária



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DE OBRAS, SANEAMENTO E HABITAÇÃO
 Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento - DERER

TERMO DE LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, promovendo a Regularização Fundiária do Loteamento **Juliano Moreira** em Porto Alegre/RS, com base nos termos da **Lei Federal n.º 13.465 de 11 de julho de 2017** e das **Leis Estaduais n.º 11.705 de 18 de dezembro de 2001** e **n.º 15.131 de 30 de janeiro de 2018**, conforme expediente administrativo n.º 1288-32.00/13-2, **CONCEDE** o presente **TERMO DE LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA** do imóvel da Comarca de Porto Alegre/RS - Registro de Imóveis da 2ª Zona – Livro N.º 2 do Registro Geral, como abaixo descrito:

Matrícula n.º 128.820 -Lote 05 da Quadra C do LOTEAMENTO JULIANO MOREIRA, com área superficial de 380,44m², localizado no Bairro Jardim Botânico, no quarteirão formado pelas ruas Professor Cristiano Fischer, Dr. Juliano Moreira, Siegfried Gunther Fischer e 3086, situado na Rua Siegfried Gunther Fischer, em cujo alinhamento faz frente, ao SUDOESTE, na extensão de 18,54m, distando 41,47m da esquina formada pelas ruas Siegfried Gunther Fischer e 3086, medindo nos fundos, em dois segmentos de 3,99m ao NORTE com o LOTE 34, e 4,59m ao NORDESTE com o LOTE 33; pelo lado SUDESTE, mede 28,57m confrontando com o LOTE 06; e pelo lado NOROESTE, mede 28,37m com o LOTE 04.

Ao(s) beneficiário(s), a seguir relacionado(s), na condição de detentor(es) da posse direta, com o direito a moradia sobre o referido imóvel, nos termos do artigo 59 da Lei Federal n.º 11.977/2009 e Lei Federal n.º 13.465/2017:

Nome do Beneficiário	RG	CPF	Estado Civil
Titular 1 Priscila Rodrigues Araujo Fontes	1092887437	023.557.080-02	Solteiro(a)
Conjuge 1	-	-	-
Titular 2 Luciano Becker	1037378179	898191440-00	Solteiro(a)
Conjuge 2	-	-	-
Titular 3	-	-	-
Conjuge 3	-	-	-

Porto Alegre, 3 de abril de 2018.




FABIANO PEREIRA
 Secretário de Estado do Rio Grande do Sul
 SECRETARIA DE OBRAS, SANEAMENTO E HABITAÇÃO

CAFF – Centro Administrativo Fernando Ferrari

Fonte: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento, 2018

Figura 15- A averbação do Termo de Legitimação Fundiária na matrícula junto R.I.

Página 01




ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMARCA DE PORTO ALEGRE
REGISTRO DE IMÓVEIS DA 2ª ZONA
Bel. Regina de Fátima Marques Fernandes
Registradora

CERTIDÃO

CERTIFICO, a pedido da parte interessada, que a imagem digitalizada foi extraída nos termos do Art. 19, § 1º da Lei 6.015/73 e corresponde à reprodução autêntica da ficha a que se refere:

128.820 - MATRÍCULA



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMARCA DE PORTO ALEGRE
REGISTRO DE IMÓVEIS DA 2ª ZONA
LIVRO Nº 2 - REGISTRO GERAL

Porto Alegre, 30 de março de 2009

FICHA 01 MATRÍCULA 128.820

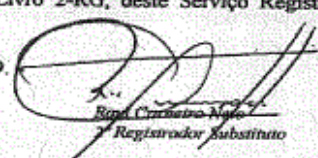
IMÓVEL: LOTE nº 05 da Quadra C do **LOTEAMENTO JULIANO MOREIRA**, com área superficial de 380,44m², localizado no Bairro Jardim Botânico, no quarteirão formado pelas ruas Professor Cristiano Fischer, Dr. Juliano Moreira, Siegfried Gunther Fischer e 3086, situado na Rua Siegfried Gunther Fischer, em cujo alinhamento faz frente, ao Sudoeste, na extensão de 18,54m, distando 41,47m da esquina formada pelas ruas Siegfried Gunther Fischer e 3086, medindo nos fundos, em dois segmentos, 3,99m ao Norte com o Lote 34, e 4,59m ao Nordeste com o Lote 33; pelo lado Sudeste, mede 28,57m confrontando com Lote 06; e pelo lado Noroeste, mede 28,37m com o Lote 04.

PROPRIETÁRIO: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, CNPJ nº 87.934.675/0001-96, com sede nesta cidade.

PROCEDÊNCIA: Matrícula nº 124.324 do Livro 2-RG, deste Serviço Registral, datada de 17/04/2007.

Protocolo nº 455.059 do Livro 1, em 25/03/2009.

Em 30/03/2009


 Raul Carneiro Neto
 2º Registrador Substituto

Usa: 9

Emolumentos: Nihil - Selo: 0470.04.0900004.00004 (Isento) - Processamento Eletrônico: R\$ 0,00 Selo: 0470.01.0900004.07307 (R\$ 0,00)

R.I - 128.820 - LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA:

Transmitente: Estado do Rio Grande do Sul, já qualificado.

Adquirentes: PRISCILA RODRIGUES ARAUJO FONTES, solteira, maior, diarista, CI nº 1092887437-SJS/RS, CPF nº 023.557.080-02, residente e domiciliada na cidade de Porto Alegre/RS; e LUCIANO BECKER, brasileiro, solteiro, maior, autônomo, CI nº 1037378179-SSP/RS, CPF nº 898.191.440-00, residente e domiciliado na cidade de Porto Alegre/RS.

Objeto: A totalidade do imóvel desta matrícula.

Valor: Não consta.

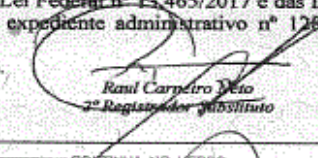
Valor Fiscal: Não consta.

ITBI: Dispensado conforme art. 290-A, § 1º, da Lei nº 6.015/73.

Forma: Termo de legitimação fundiária do Loteamento Juliano Moreira, lavrado na Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação, no Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos da Lei Federal nº 13.465/2017 e das Leis Estaduais nºs 11.705/2001 e 15.131/2018, autorizado no expediente administrativo nº 1288-32.00/13.2, datado de 03/04/2018.

Protocolo nº 569.218 do Livro 1, em 29/08/2018.

Em 06/09/2018


 Raul Carneiro Neto
 2º Registrador Substituto

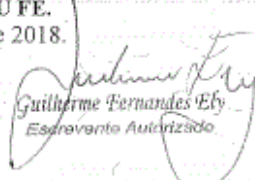
Usa: 41

Emolumentos: Nihil - Selo: 0470.04.1800007.05775 (Isento)

CONTINUA NO VERSO

O REFERIDO É VERDADE E DOU FÉ.

Porto Alegre, 12 de setembro de 2018.


 Guilherme Fernandes Ely
 Escrevante Autorizado

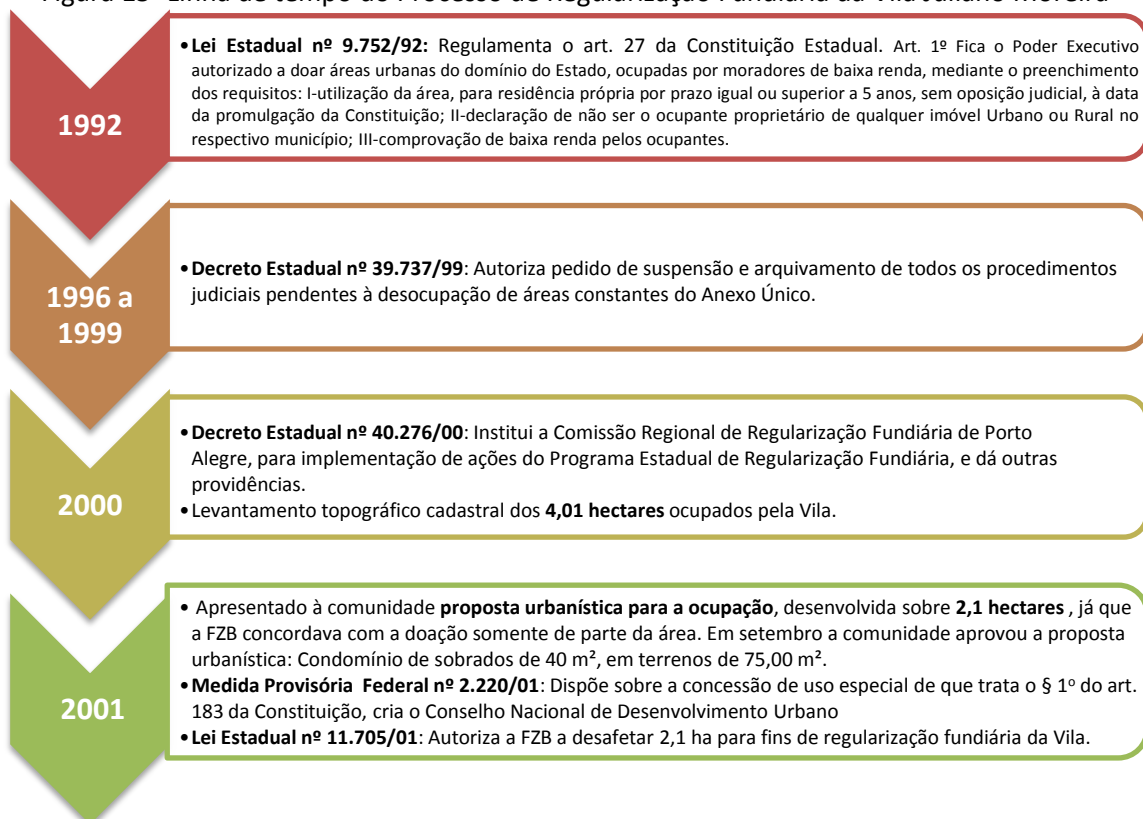
Emolumentos: Nihil Selo: 0470.01.1800008.48842 (Isento) Total: Nihil 10:22:07

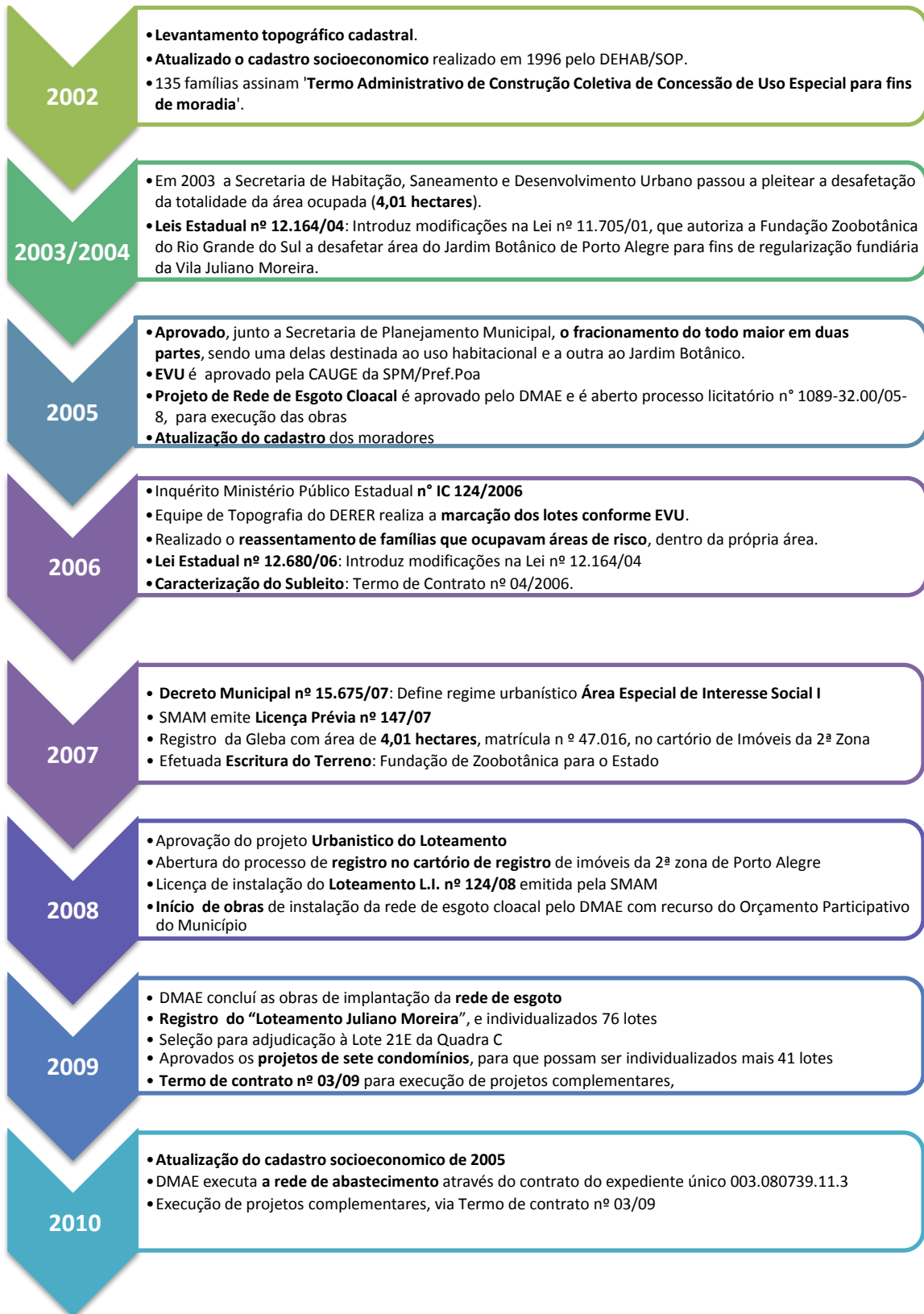
Fonte: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento, 2018

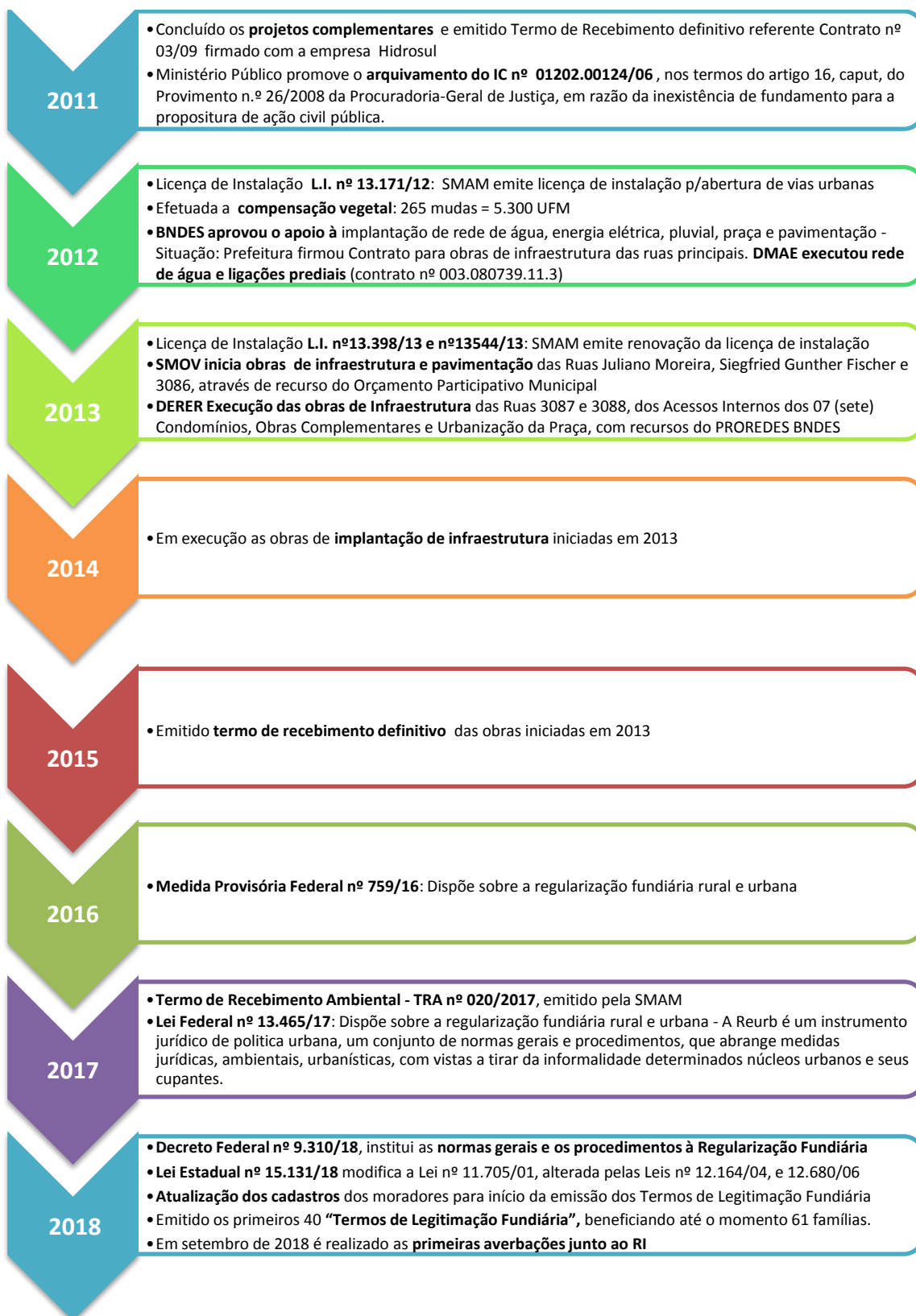
Com o registro da Legitimação Fundiária na matrícula do lote, o beneficiário pode requerer junto ao Registro de Imóveis, sem custos, a regularização de construção de até 70 m². Para isso é necessário: a) requerimento, com firma reconhecida da assinatura, indicando o valor da obra; b) Carta de Habitação ou Certidão emitida pelo órgão competente do Município ou planta/projeto aprovado pelo Município; c) declaração do proprietário (com firma reconhecida) de que a construção é unifamiliar, destinada a uso próprio, do tipo econômica, executada sem mão-de-obra assalariada, sob regime de mutirão (art. 30 da Lei nº 8212/91).

A seguir apresentamos o fluxo de trabalho “Linha de tempo”, figura 15, com os marcos significativos que ocorreram durante o processo de Regularização Fundiária da Vila Juliano Moreira.

Figura 15- Linha de tempo do Processo de Regularização Fundiária da Vila Juliano Moreira







Fonte: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento, 2018

ENTRAVES, PARCERIAS E APRENDIZADO INSTITUCIONAL

Entraves enfrentados no projeto

Os maiores entraves enfrentados no projeto, segundo relato da Equipe Técnica do DERER, foram: a rigidez da legislação ambiental e do órgão ambiental do município, em especial no que diz respeito à necessária retirada de espécies vegetais com vistas à implantação da infraestrutura ou mesmo para a construção de unidades habitacionais novas em substituição às existentes, já bastante deterioradas, os reduzidos recursos do Estado, inclusive para execução de projetos, e o desconhecimento de alguns moradores em relação aos seus direitos e deveres, em especial no que diz respeito à redução dos seus terrenos e as vantagens da urbanização e da regularização.

Parcerias

Foram de fundamental importância para a concretização da Regularização Fundiária da Vila Juliano Moreira as parcerias realizadas durante todo o processo, que envolveram a Associação de Moradores e Órgãos Estaduais, Municipais e Federais, tais como:

- Prefeitura Municipal de Porto Alegre na aprovação do Estudo de Viabilidade Urbanística, do Projeto Urbanístico e no Gravame de Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS;
- Associação dos Moradores da Vila Juliano Moreira, que atuou como promotora de Assembleias para apresentação e avaliação do Programa de Regularização Fundiária e dos Projetos Técnicos, colaboração da mesma para esclarecimento da comunidade durante todo o processo;
- Órgão Habitacional Municipal (DEMHAB) e do Organismo de Administração Participativa (Secretaria da Governança Local) para a implementação das reivindicações da comunidade;
- Fundação Zoobotânica;
- Ministério Público Estadual na solução de conflitos apresentados pelos moradores;
- Departamento de Captação de Recursos da Secretaria Estadual de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), na coordenação do PROREDES BNDES, que atuou nas negociações com o financiador e na liberação de recursos para execução das obras realizadas pelo Estado;
- BNDES, que apoiou a execução das obras de responsabilidade do DERER, por meio do PROREDES BNDES.

Aprendizado Institucional

Com este projeto, podemos destacar alguns aprendizados:

- Reconhecimento dentro do próprio Governo acerca da necessidade da regularização da ocupação;

- Entendimento pelas organizações governamentais e não governamentais, do setor ambiental, sobre o histórico dessa ocupação e o direito a moradia em equilíbrio com o meio ambiente através de mútuo consenso, recuperação de áreas degradadas (execução do esgoto cloacal) e compensação vegetal;
- Parceria dos órgãos estaduais com o Governo Municipal, em suas diversas secretarias (Meio Ambiente, Planejamento e Habitação) para licenças, aprovações e na aplicação de recursos;
- Necessidade de diálogo com os órgãos municipais aprovadores os projetos considerando os procedimentos recomendados e a legislação urbanística do Município de Porto Alegre;
- Aplicação dos Direitos Fundamentais, previstos na Constituição Federal, como a dignidade da pessoa humana, promovendo a igualdade e a harmonia social. E reconhecimento da função social da propriedade, como forma de promoção da justiça social em especial em áreas ocupadas irregularmente em propriedades do Estado. Desde que não atente contra ordem urbanística e a legislação ambiental do município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ocupação irregular, que origina as formações das vilas e das favelas, é uma realidade brasileira que, durante décadas, foi desconsiderada. Os assentamentos precários, autoproduzidos, são resultado de um processo histórico, no qual a expansão urbana era baseada em um desenvolvimento econômico que investia nos setores industrial e imobiliário, inexistindo um planejamento urbano democrático que permitisse o acesso a terra para moradia.

Sem dialogar com problemas sociais locais, as cidades cresceram de forma rápida e desordenada, gerando a segregação sócioespacial, cujas ocupações de áreas públicas e privadas foram às únicas alternativas de moradia para famílias de baixa renda.

A Vila Juliano Moreira, objeto deste estudo exemplifica esta realidade, pois tem origem na ocupação irregular de uma área de propriedade do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, onde os servidores construíram suas casas com a anuência da administração das instituições estaduais, dando início ao povoamento de uma área que mais tarde denominou-se Vila Juliano Moreira. Gradativamente o perfil desta comunidade foi sendo modificado e a ocupação foi sendo adensada alterando as características físicas da área.

Com a doação da Colônia à Fundação Zoobotânica, foram encaminhadas ações judiciais solicitando a desocupação da área criando uma atmosfera de insegurança para os moradores. Todavia, a Regularização Fundiária foi estabelecida no Rio Grande do Sul pela Lei Estadual nº 9.752/92 que previa a doação das áreas estaduais ocupadas às famílias moradoras.

Iniciou-se assim o processo de Regularização Fundiária que só teve sua conclusão definitiva em 2018. Cerca de 26 anos se passaram até a entrega do termo de legitimação de posse a seus moradores. Inicialmente tinha como objetivo apenas a regularização jurídica da posse. Ao longo do tempo tornou-se uma matéria multidisciplinar formada por ações

urbanísticas, socioambientais e jurídicas. Ao longo desse período, o processo de regularização fundiária tornou-se um conjunto de medidas necessárias para minimizar os danos ambientais gerados pelos assentamentos informais, buscando a harmonização da legislação urbanística e ambiental.

Gradativamente, o arcabouço jurídico nacional veio sendo formado, criando uma legislação normativa com intuito de instruir procedimentos técnicos urbano-ambientais para a implementação da regularização fundiária no país. Neste contexto, verifica-se que as legislações urbanística e ambiental vêm sendo compatibilizadas, através de instrumentos legais que permitem ações interdisciplinares e intersetoriais com objetivo de regularizar assentamentos informais, permitindo, assim, a implantação da regularização fundiária sustentável.

Isso ocorreu por meio das parcerias construídas ao longo do processo de regularização fundiária da Vila Juliano Moreira, que contou com a participação da Prefeitura de Porto Alegre, da Associação dos Moradores, do Ministério Público Estadual, da Fundação Zoobotânica, da SEPLAG, SPGG e do BNDES. E, apesar dos entraves e das divergências perante as exigências legais emitidas pelo órgão ambiental municipal, buscou-se a compatibilização, por meio de uma visão urbano-ambiental refletida na atual legislação brasileira, para a construção de uma metodologia de análise, elaboração e aprovação de projetos de regularização fundiária.

Por meio deste estudo de caso é possível reconhecer o processo de regularização fundiária como um conjunto de medidas curativas e finitas, que tem como objetivo enfrentar e sanar um problema socioambiental, cuja origem histórica está relacionada à ausência de democracia na construção das cidades e à dissociação entre os processos de planejamento e gestão urbana e ambiental.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade - Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Lei Federal nº 8.212, de 24 de julho de 1991, Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.

Medida Provisória nº 2.220 de 04 de setembro de 2001, Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências.

Medida Provisória nº 759, de 2016, Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências.

Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629/93, 13.001/14, 11.952/09, 13.340/16, 8.666/93, 6.015/17, 12.512/11, 10.406/02 (Código Civil), 13.105/15 (Código de Processo Civil), 11.977/09, 9.514/97, 11.124/05, 6.766/79, 10.257/01, 12.651/12, 13.240/15, 9.636/98, 8.036/90, 13.139/15, 11.483/07, e a 12.712/12, a Medida Provisória nº 2.220/01, e os Decretos-Leis nºs 2.398/87, 1.876/81, 9.760/46, e 3.365/41; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76/93, e da Lei nº 13.347/16; e dá outras providências

Provimento nº 28/2004 da CGJ/RS: Institui o Projeto "More Legal III".

RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul - Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1991, a 57, de 2008.

Lei Estadual nº 9.752, de 10 de novembro 1992. Regulamenta o disposto no artigo 27 do A.D.C.T. da Constituição do Estado.

Lei Estadual nº 11.705, de 18 de dezembro de 2001. Autoriza a Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul a desafetar área do Jardim Botânico de Porto Alegre para fins de regularização fundiária da Vila Juliano Moreira, e dá outras providências.

Lei Estadual nº 12.164, de 04 de novembro de 2004, Introduz modificações na Lei nº 11.705, de 18 de dezembro de 2001, que autoriza a Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul a desafetar área do Jardim Botânico de Porto Alegre para fins de regularização fundiária da Vila Juliano Moreira, e dá outras providências.

Lei Estadual nº 14.672, de 1º de janeiro de 2015. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul.

Lei Estadual nº 15.131, de 31 de janeiro de 2018. Altera a Lei n.º 11.705, de 18 de dezembro de 2001, que autoriza a Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul a desafetar área do Jardim Botânico de Porto Alegre para fins de regularização fundiária da Vila Juliano Moreira, e dá

outras providências.

DERER - Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento. Diagnóstico para elaboração do Plano de Regularização Fundiária em áreas de propriedade do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 14, 2017.

FGTAS – Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social, Relatório do Levantamento Cadastro Sócio-econômico da Vila Juliano Moreira. Porto Alegre, 1995

METROPLAN - Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional. Cadastro Sócio-econômico da Vila Juliano Moreira. Porto Alegre, 1994.

SBARDELLOTTO, Fabio Roque. Promoção de arquivamento do Inquérito Civil nº 01202.00124/06 - Ministério Público RS- Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística. Porto Alegre, 2011.

CONSTANTINO, Karin Preussler Regularização Fundiária sustentável, necessidade de um visão urbano ambiental –Monografia (Aperfeiçoamento/ Especialização em Gerencimaneto Ambiental) – Universidade Luterana do Brasil, 2013.

WERBA, Jairo Miguel. Regularização Fundiária Urbana no Brasil- Estado do Rio grande do Sul Secretaria de Habitação e Saneamento pp 54-55.Brasilia DF : Ministério das Cidades 2009 - 203 p.

Número 14

Regularização Fundiária

