



LUCIANA CLÁUDIA GUADALUPE RIBEIRO

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:
UMA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA**

**LAVRAS-MG
2020**

LUCIANA CLÁUDIA GUADALUPE RIBEIRO

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:
UMA GARANTIA DO DIREITO À PROPRIEDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
à Universidade Federal de Lavras, como parte
das exigências do curso de graduação em
Direito, para obtenção do Título de Bacharel.

Prof. Dra. Silvia Helena Rigatto
Orientadora

**LAVRAS-MG
2020**

LUCIANA CLÁUDIA GUADALUPE RIBEIRO

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:
UMA GARANTIA DO DIREITO À PROPRIEDADE**

**LAND REGULATION:
A GUARANTEE OF THE RIGHT TO PROPERTY**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
à Universidade Federal de Lavras, como parte
das exigências do curso de graduação em
Direito, para obtenção do Título de Bacharel.

APROVADO em ____ de _____ de 2020.

Profa. Doutora Silvia Helena Rigatto – DIR/UFLA
Doutor Gilvander Luís Moreira

Orientadora: Profa. Doutora Silvia Helena Rigatto.

**LAVRAS-MG
2020**

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela oportunidade de chegar até aqui.

À Universidade Federal de Lavras por me acolher.

À minha incentivadora orientadora Profa. Dra. Silvia Helena Rigatto.

Aos estagiários e aos parceiros do meu ambiente de trabalho.

Ao meu pai, por um dia ter dito: “Você leva jeito para advogada!”

À minha mãe, por não me deixar matar aula, mesmo muito cansada.

Ao Geraldo, Giulia e Gustavo por depositarem esperança em mim.

Aos meus familiares, que sempre se mantiveram na torcida.

Aos amigos e às amigas que me ajudaram nas revisões e previamente opinaram.

À Nathy, por me ensinar os truques tecnológicos em um domingo ensolarado.

À Tainá, pelo design da Cartilha e do Guia Passo a Passo.

A mim, por não abandonar o curso mesmo quando ficou muito difícil!

E aos resilientes ocupantes, por não desistirem dos seus direitos.

*Do conflito nascem novas ordens e novas contendas
É assim no amor, no esporte, na festança
A humanidade se move no conflito
Esse conflito aberto, de consciência inconsciente
Da soberania de uns contra a liberdade de todos
O comum é marcado, cercado, subtraído
Deixa de ser comum, passa a ser de um
Assim o camponês não tem o grão nem a enxada
Nem a terra e nem nada
E ele esperneia como um recém-nascido em
um mundo construído:
Quem roubou-me as ferramentas?
Pois se enganam os que dizem que isso é natural.*

(Fernando Monteiro)

RESUMO

Esta pesquisa, amparada nos direitos fundamentais de moradia e na função social da propriedade, protegidos pela Constituição Federal de 1988, busca demonstrar, diante de um cenário de normas historicamente injustas, que a Reurb - Regularização Fundiária Urbana da Lei Federal nº 13.465/2017 é um instrumento eficaz para garantir o acesso à propriedade privada e concretizar o direito à terra e à moradia. Ao Poder Público cabe a função de promover o (re)cadastro imobiliário através da identificação dos ocupantes, do tempo de ocupação, dos documentos dos imóveis e analisar a cadeia dominial do local onde ocorrerá a regularização fundiária. Apontam-se os entraves sociais (desconhecimento, analfabetismo, não saber como fazer, como proceder, aonde ir), os políticos (donos da propriedade, interesse na regularização, consequências da propriedade privada) e os burocráticos para a obtenção da titularidade por meio da Reurb. Assim, constata-se que a distribuição de terras no Brasil se concretiza de forma injusta devido à tradição da posse e efetivação da propriedade privada capitalista por aqueles que detêm conhecimento e poder econômico, tornando a regularização fundiária uma tarefa complexa. Com material gráfico explicativo, de perfil lúdico e linguagem simples orienta-se como fazer a regularização fundiária e descreve-se cada etapa do procedimento.

Palavras-chave: Regularização, Imóveis, Função social da propriedade, Direito à propriedade, Direito à moradia.

ABSTRACT

This research, supported by fundamental housing rights and the social function of property protected by the Federal Constitution of 1988, sought to demonstrate, in the face of a scenario of historically unfair norms, that the Reurb - Urban Land Regularization of Federal Law No. 13,465 / 2017 is an effective instrument to guarantee access to private property and to realize the right to housing. The Public Power is responsible for promoting real estate (re) registration through the identification of occupants, occupation time, property documents and analyzing the domain chain of the place where land regularization will take place. Social barriers (ignorance, illiteracy, do not know how to do, how to proceed, where to go), political (owners of the property, interest in regularization, consequences of private property) and bureaucratic obstacles to obtaining ownership through Reurb were pointed out. Thus, it was found that the distribution of land in Brazil takes place unfairly due to the tradition of ownership and realization of property by those who have knowledge and economic power, making land regularization a complex task. With explanatory graphic material, with a playful profile and simple language, how to carry out land regularization was guided and each step of the procedure was described.

Keywords: Property regularization. Social function of property. Right of property. Right to housing.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. BRASIL: DA POSSE À PROPRIEDADE	09
2.1. Função Social da Propriedade Urbana: direito de propriedade e direito à propriedade	11
2.2 Estatuto da Cidade e o Papel do Município	15
3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	16
3.1. Demarcação urbanística e Gestão do Solo pelo QGIS	18
3.2. Legitimação Fundiária e Legitimação de Posse.....	23
3.3. Entraves políticos, sociais e burocráticos da regularização urbana.....	24
3.4. Da Gestão e Implantação da Regularização Fundiária	26
4. METODOLOGIA	30
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS	32

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 trouxe significativas mudanças no direito de propriedade, que ganhou aspectos coletivos e republicanos ao assegurar a função social da propriedade (Art. 5º. XXIII CF/1988) e teve consolidado como direito fundamental o direito à moradia (Art. 6 CF/1988). Desse modo, a importância da discussão acerca do direito à moradia, do direito à propriedade e da regularização fundiária são de fundamental importância para reconhecer a qualquer pessoa e sua família um local, como o mínimo necessário para permanecer e subsistir.

Assim, pretende-se com este estudo demonstrar a eficácia social da legislação que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana – Lei nº13.465/2017 (Reurb) – como importante instrumento jurídico para, através da regularização e titularização do imóvel, efetivar o direito à moradia e função social da propriedade urbana. Para tanto, este estudo parte das legislações que regulamentaram o uso e a exploração de terra desde o Brasil Colônia, passando pelo Império e a República até os dias atuais, fazendo uma análise das legislações que permitiram a concentração da propriedade privada capitalista e as legislações democráticas que tentam eliminar estas desigualdades sociais através da democratização do acesso à propriedade privada.

A pesquisa utilizou-se de exploração bibliográfica e análise de legislações, tais como a Constituição Federal Brasileira, o Estatuto das Cidades e a Reurb. Com relação aos fins da pesquisa predomina-se o mecanismo explicativo dos procedimentos fundiários necessários à regularização da propriedade, uma vez que orienta e explica como se faz a regularização fundiária. Inicia-se este trabalho utilizando-se o método da pesquisa explicativa, pois se trata da metodologia que mais contribui para a identificação e conexão das ideias e dos fatos históricos, das estruturas e das conjunturas para compreensão das causas e dos efeitos da propriedade privada no Brasil. O método empregado teve o objetivo de tentar conectar ideias de autores, interpretações e análises de contextos e fatos sócio-histórico sobre a propriedade privada até a democratização de acesso à terra e ao direito à moradia.

Por fim, centrou-se sobre a regularização fundiária instituída pela Reurb, analisando seus requisitos, procedimentos e exigências e apontado os entraves sociais, políticos e burocráticos. Apresentou, ainda, algumas ações possíveis para auxiliar na superação das dificuldades mapeadas e ressaltou a necessidade de cooperação entre o Poder Público Municipal, o Judiciário local, instituições de ensino e organizações sociais para a concretização dos fins almejados pela regularização fundiária urbana previstos na Reurb.

2 BRASIL: DA POSSE À PROPRIEDADE

O Brasil apresenta problemas de distribuição do solo urbano provenientes de práticas concentradoras desde o período colonial. Originam-se da dinâmica das leis vigentes naquele período e são reflexos de como se deu o instituto da propriedade privada em nosso país. A propriedade como direito fundamental e, conseqüentemente, o direito à moradia é imprescindível para a observância de parâmetros ligados à dignidade da pessoa humana.

Deste tema tão abrangente busca-se neste momento compreender a questão agrária, como ponto de partida para entendimento dos problemas atuais do uso e ocupação do solo nos centros urbanos.

Quando os portugueses, por sua supremacia econômica e militar, invadiram as terras brasileiras e se apoderaram do território, impondo leis e vontades políticas da Monarquia, os índios que aqui viviam foram submetidos ao seu modo de produção, às suas leis e à sua cultura, milhões de indígenas foram dizimados e muitos outros foram expulsos perdendo o direito sobre as terras que passaram ao “domínio” público dos Europeus a partir de 1500. Invade-se o Brasil quando nele já existiam mais de 5 milhões de pessoas distribuídas em cerca de 300 tribos indígenas (STÉDILE, 2005, p. 293-294).

A bibliografia brasileira sobre a questão agrária é muito recente. A rigor, o primeiro grande debate de ideias e teses que interpretavam, de maneira diferente, as origens e as características da posse, da propriedade e do uso da terra no país somente aconteceu na década de 1960. E aconteceu não pelo desenvolvimento da ciência nas universidades, nas academias – embora as universidades tenham também sido envolvidas por esse debate – mas, sim, pela necessidade política e sociológica dos partidos políticos. A questão agrária nada mais é que, “um conjunto de interpretações da realidade agrária que procura explicar como se organiza a posse, a propriedade e a utilização das terras na sociedade brasileira” (STÉDILE, 2005, p. 15-18).

No processo de colonização, após o domínio das pessoas que não foram dizimadas e obrigando-as a produzir com a força de trabalho escravo e com a crescente necessidade de exportação, passa-se a organizar a produção em grandes extensões de terras, monopolizando, assim, todo o território brasileiro. Com o monopólio consolidado, a coroa opta pela concessão de uso com direitos hereditários, de grandes extensões de terras aos colonizadores capitalistas e, com isso, os herdeiros continuavam sempre com a posse das grandes extensões de terras.

No Brasil, vigorou durante muito tempo o instituto jurídico português denominado “sesmaria” que tratava da distribuição de terras destinadas ao trabalho agrícola e pecuário.

O período sesmarial estendeu-se de 1534 até 1822, independência formal do Brasil, não havia nenhum tipo de normatização e regulamentação de terras. Desta forma, a posse tornou-se a única forma de acesso a terras. Nesse período, observa-se o aumento do número de posseiros, inclusive de grandes propriedades, o que marca a origem da formação das oligarquias rurais no Brasil. O período entre 1822 e 1850 ficou conhecido como “Império de posses” ou “fase áurea do posseiro”.

Observa-se que as situações jurídicas existentes com relação à estrutura fundiária no Brasil no século XIX, antes da Lei de Terras, eram as mais diversas. Não existia no ordenamento jurídico brasileiro nenhuma regulamentação que definisse quem era proprietário de terras e quais eram os requisitos para o reconhecimento de sua propriedade (RIGATTO, 2013, p. 433).

No final do século XIX, diante da forte pressão inglesa pela extinção do tráfico negreiro, a necessidade de trocar a mão de obra escravizada por trabalho assalariado e, no intuito de impedir que os negros ex-escravizados e imigrantes tivessem acesso à terra, promulga-se a primeira Lei de Terras do Brasil. A Lei 601, de 1850, implanta a propriedade privada capitalista no Brasil e é apontada, até os dias atuais, como a base e o fundamento legal para a estruturação do latifúndio e injusto acesso à propriedade de terras no Brasil. Com a Lei de Terras a propriedade fundiária passa a ter valor de mercadoria e impedia, desta forma, que ex-escravizados se tornarem proprietários – embora a lei de terras estabelecesse formalmente que qualquer cidadão pudesse se tornar proprietário de terras desde que pagasse seu valor à Coroa. Desta forma, ex-escravizados permaneceram como força de trabalho e dependentes economicamente dos fazendeiros, dando origem aos grandes latifundiários, tornando-se a Lei 601 a mãe dos latifúndios.

Com a Lei Áurea de 1888, muitos negros escravizados libertados buscaram refúgios junto aos povos escravizados foragidos e resistentes já organizados, multiplicando-se os quilombos. Estes negros escravizados, sem bens e sem recursos, impedidos do acesso à terra pela compra, iniciam um processo de ocupação de áreas precárias em localidades onde começam a se formar os centros comerciais e urbanos.

Por volta de 1930, com a queda da República Oligárquica e o início do processo de industrialização no Brasil, inicia a conhecida Era Vargas (1930-1945). Apesar da manutenção de grandes latifundiários, o êxodo rural neste período foi intenso, ao mesmo tempo em que a grande propriedade avançava sua extensão sobre as terras abandonadas, aumentando ainda mais a concentração de terras de grandes fazendeiros.

Com a ocupação desordenada nos centros urbanos, surgem problemas de uso e ocupação do solo que, atualmente, encontram possibilidades de serem resolvidos pela Regularização Fundiária proposta pela Lei 13.465/2017. Todavia, devido à complexidade das questões sociais, o uso e ocupação do solo não deixarão de ser palco de tensões políticas que o Estado brasileiro, como sempre, tende a regularizar sob pressão dos interesses do capital. A questão da regularização fundiária torna-se secundária nas políticas públicas, deixando de ser prioridade na agenda política do Estado que, com a Rerub, é transferida para os municípios – compreendidos como ente federativo mais próximo dos espaços a serem regularizados e dos que “se dizem” e se autointitulam “absolutamente proprietários”.

2.1 Função Social da Propriedade urbana: direito de propriedade e direito à propriedade

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), o direito à moradia está no rol das necessidades mais básicas do ser humano e é um direito inerente à pessoa humana desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH, 1948), tornando-se um direito universal. O Brasil é um dos 193 países-membros signatários da DUDH e foi um dos primeiros a ratificar o documento na Assembleia de 1948. O direito à moradia é um dos direitos essenciais na vida de pessoas de todo o mundo a fim de proporcionar condições dignas de existência, requisito mínimo necessário para a dignidade da pessoa humana. Sendo, portanto, um direito social fundamental pode e deve ser auto aplicado na vida das pessoas, a fim de proporcionar condições existenciais mínimas, para o alcance e a concretização da dignidade da pessoa humana (DANTAS, 2015; MARICATO, 2010; SCHREIBER, 2001).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) trouxe significativas mudanças no direito de propriedade, que ganhou aspectos coletivos e republicanos ao assegurar a função social da propriedade (Art. 5º. XXIII CF/1988) e, mais tarde, com a emenda constitucional nº 26, teve incorporado aos direitos fundamentais o direito à moradia (Art. 6 CF/1988). Considerando que os direitos sociais integram os direitos fundamentais e essenciais à dignidade da pessoa humana, tem-se como decorrência que eles se subordinam à regra da autoaplicabilidade, ou seja, são direitos que têm aplicação imediata (Art. 5º§ 1º, CF/88).

Desta forma, o Estado tem o dever de implantar políticas públicas visando ações para a efetivação dos direitos fundamentais, dentre eles o direito à moradia, destinando, assim, orçamento público voltado para a erradicação de favelas, moradias de risco e para o resgate

de pessoas em situação de rua (FREITAS, 2014). O Estado deve também proporcionar, tanto de forma direta quanto indireta, que todos tenham acesso a uma moradia digna e adequada, sendo a titularização um dos elementos fundamentais para a segurança jurídica e proteção da moradia ao sujeito que nela habita. Deve, mas não faz...

No Brasil, pode-se apontar que um dos problemas da falta de moradia está ligado a um passado histórico de políticas e legislações que sempre estiveram voltadas para a proteção dos interesses particulares de um pequeno grupo – uma classe dominante – e seus direitos de propriedade.

O direito de propriedade no Brasil, a partir do Código Civil de 1916, manteve a legalidade da propriedade privada pela compra em detrimento de uma tradição e legitimidade pela posse. Desta forma, incorporou a concepção liberal inglesa da propriedade privada como direito absoluto, inviolável e de cunho privativa. Assim, **o Código Civil de 1916 reconhecia ao proprietário o poder absoluto sobre sua propriedade, ou seja, reconhecia a legalidade e o poder de defender e reaver a sua propriedade com emprego e uso de força, tal qual se defende a própria vida.** Esta forma de tratamento dada à propriedade privada no Brasil no Código Civil de 1916 é um claro exemplo de concepção e valoração normativa importada da tradição e do direito europeu que negligenciou a tradição da posse no Brasil (RIGATTO, 2013).

E devido a adoção de uma tradição privatista e normas que deslegitimam e ignoraram o contexto histórico é que o Brasil se transformou em um país de contrastes e contradições - imensa desigualdade social -, onde encontram-se bairros luxuosos e miseráveis, ambos com uma única semelhança: são habitados por seres humanos (FREITAS, 2014). Uns humanos e outros aparentemente humanos?

Nesse sentido, visando eliminar às desigualdades sociais, faz-se necessário as ações e intervenções do Estado para efetivar e assegurar o direito à moradia e o acesso à propriedade privada, principalmente, em um contexto de Estado democrático de direito, assegurado pela Constituição Federal Brasileira. Porém, o Estado brasileiro é só aparentemente democrático, pois está a serviço da classe dominante para a reprodução do capital e da consequente desigualdade social.

Cabe destacar que, por força hierárquica e normativa da Constituição Federal, principalmente no que diz respeito à aplicação dos direitos fundamentais, todas as demais normas do ordenamento jurídico brasileiro têm fundamento na Constituição (KELSEN). Tal fato reflete e irradia a força dos princípios constitucionais sobre direitos individuais, que passam a ser relativizados e a atender ao interesse coletivo e republicano, como nos casos em

estudo do direito de propriedade x direito à propriedade e a função social da propriedade. Desta forma, quaisquer legislações devem estar em consonância com a Constituição Brasileira e até mesmo normas de tutela de direito privado devem observar e ser interpretadas com fundamentos nos princípios de direitos fundamentais (SILVA, 2017).

E, partindo da função social da propriedade, princípio orientador das questões de regularização fundiária urbana e objeto deste estudo, faz-se importante ressaltar os aspectos específicos da função social da propriedade urbana, assim disposto na CF/88:

Art. 182 - CF/88: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Deste dispositivo constitucional advém um primeiro entrave, para o qual chama-se a atenção do leitor: a grande maioria dos municípios brasileiros, sequer, possuem o plano diretor. Todavia, tal fato não impede que se compreenda a função social de uma área situada dentro de um espaço urbano, assim, pode-se indagar qual é a função social de um lote urbano ou qual é a função social de uma casa edificada em território urbano.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu que a propriedade imobiliária urbana não cumpre sua função social quando desrespeita normas municipais de caráter urbanístico, ainda que não se trate de exigências formuladas no plano diretor.

Ao definir função social, MORAES (1999) ensina que função quer dizer trabalho, cumprimento, exercício, execução, cumprir uma função. Deste modo, a função social integra a propriedade e, quando esta não é cumprida, o direito à propriedade se esvazia (GRAU, 1990).

A função social corresponde à inserção de interesses sociais no âmbito da tutela da propriedade, que, com isso, deixa de ser encarada como direito tendencialmente absoluto, para se constituir em situação jurídica subjetiva complexa, composta de direitos, ônus, deveres, obrigações. A função social serve de fundamento, de verdadeira causa legitimadora da propriedade privada, a qual se legitima por meio do atendimento aos interesses sociais (SCHREIBER, 2001).

Os deveres que dão conteúdo ao princípio da função social são encarados como limites que o Estado impõe ao titular do direito de propriedade privada, diminuindo o âmbito

no qual ele poderia concretizar os poderes inerentes à sua condição, ou seja, a função social seria uma barreira no exercício da autonomia privada do proprietário. O ‘proprietário’ que deve usar a sua propriedade no interesse social, já não tem um direito, tem um dever. Ele é alguém que cumpre uma função (é um ‘funcionário’) e não mais, tão somente, ‘proprietário’, ‘dono’. Desta forma, a propriedade dotada de função social que não esteja a cumpri-la, já não será mais objeto de proteção jurídica. Ou seja, já não haverá mais fundamento jurídico a atribuir direito de propriedade ao titular da propriedade que não cumpre sua função social. O bem não pode, juridicamente, ser objeto de propriedade (DANTAS, 2015, p. 36).

O acesso à propriedade privada deve ser garantido ao seu legítimo possuidor, situação em que o detentor do título, caso não observe e obedeça a função social da propriedade, poderá ter questionado seus poderes de proprietário em virtude de estar em confronto ou desobediência ao interesse coletivo e social.

O artigo 5º da Constituição Federal de 1988, em seus incisos XXII e XXIII é claro na previsão constitucional da garantia do direito de propriedade e, também, na garantia do direito à propriedade:

Art. 5º - CF/88: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

Neste contexto, a propriedade constitucional não é redução quantitativa dos poderes do proprietário, mas revela uma determinação conceitual qualitativa na medida em que a relação jurídica da propriedade é compreendida na análise do cumprimento da sua função social, que nada mais é que dar à propriedade a função social a que ela se destina, deixando de merecer a proteção jurídica aquela propriedade que não cumpre sua função social. “Assim considerada, a propriedade (deixa de ser uma ameaça e) transforma-se em instrumento para a realização do projeto constitucional” (DANTAS, 2015, p. 34-36).

Assim, a fundamentação do direito de propriedade é construída pela Constituição Brasileira sob duas perspectivas: de um lado o reconhecimento do direito de propriedade – ou seja, de preservação e tutela estatal ao direito de propriedade ao particular desde que observada e cumprida a sua função social. E, de outro lado, o direito à propriedade –

reconhecendo o acesso à propriedade privada a quem é seu legítimo possuidor no cumprimento da função social a que se destina, através de mecanismos legais de seu reconhecimento, titularização.

2.2 Estatuto da Cidade e o papel do Município

No Brasil, anos de pressão dos movimentos de posseiros, ocupantes, sem tetos e, principalmente, da esquerda política colocaram a questão do acesso à propriedade urbana no núcleo da agenda de políticas públicas. Sendo uma das sociedades mais desiguais do mundo, a resposta do Brasil foi a de mudar a Constituição a fim de promover justiça social por meio dos direitos fundamentais autoaplicáveis. Como consequência, as estruturas fundamentais dessa constituição impactaram e trouxeram uma nova ordem jurídico-urbanística (FERNANDES, 2010) que culminou no Estatuto das Cidades, Lei 10.257 de 2001.

O acesso à terra, seja ela urbana ou rural, sempre foi um dos temas mais importantes e complexos da história. O acesso à terra nas sociedades pobres que se urbanizam é ainda mais crucial. Essa é a questão-chave tratada no Estatuto da Cidade (FORTES; COBBETT, 2010).

O Estatuto da Cidade, neste trabalho, será abordado sob a ótica e com enfoque em suas diretrizes e preceitos sobre o *planejamento urbano, gestão urbana e regulação fundiária*, em especial sobre a *regularização da propriedade informal e a participação social*.

Os relatos históricos levantados por esta pesquisa chegou a dados e informações que demonstram o desrespeito e afronta à função social, tutelada pela CF/88, devido ao poder político local dos proprietários de terra e devido ao poder e força local da Igreja nas cidades do interior brasileiro – que, em vários municípios, ainda detém grandes extensões territoriais herdadas da Coroa Portuguesa. Apesar da tutela Constitucional e dos instrumentos trazidos pelo Estatuto das Cidades a efetivação das ações que exijam o cumprimento da função social da propriedade, a gestão democrática das cidades e a regularização fundiária tornam-se inviáveis sua efetivação devido ao apoderamento do poder público por estes grupos de proprietários de terras e pela influência ideológica da própria igreja sobre os fiéis quando se trata de regularizar terras a ela pertencentes.

Apesar deste entrave e resistência, cabe ao Município a execução da política de desenvolvimento urbano e a propriedade urbana exercer a função social em obediência às exigências fundamentais do plano diretor da cidade. Daí a importância de os municípios

aprovarem seus planos diretores e, quando já aprovados, os revisar de 5 em 5 anos, até para terem mais facilidade de tramitarem a os processos de regularização fundiária trazidos pela Lei 13.465/2017, Reurb. Todavia, é essencial a mobilização popular junto ao Poder Público Municipal e ao Ministério Público local para a regularização fundiária.

Segundo Krings, Rossin e Philippi Jr (2006), “a Constituição Federal de 1988, condicionou o direito de propriedade ao cumprimento de uma função social, a ser disciplinada pelos planos diretores municipais”. O objetivo não é somente fornecer uma titulação ao considerar o direito por parte do ocupante requerente, mas promover a regularização respeitando os outros direitos já assegurados pelo ordenamento jurídico do Brasil e internacionais, e com isso, promover o acesso à propriedade privada e fortalecer a dignidade da pessoa humana. Faz-se importante, também, ressaltar a importância de meios, junto ao executivo e legislativo municipais, para que percebam os benefícios da regularização fundiária para os municípios.

A Constituição estabelece no artigo 170 que a ordem econômica deve observar os princípios da propriedade privada e da função social da propriedade. Já no artigo 182, a política de desenvolvimento urbano será executada pelo poder público municipal conforme diretrizes gerais fixadas em lei, respeitada a função social da propriedade imóvel urbana. Contudo, sabe-se que na prática e conforme os aspectos anteriormente citados prevalecem os direitos patrimoniais “absolutos” dos grandes fazendeiros locais (devido a influência e força sobre os rumos da política local), os direitos patrimoniais da Igreja (que ainda em vários municípios configura-se como grande proprietária e concentradora de terras no Brasil) ou, ainda, pela ineficiência do poder público local em enfrentar os entraves, desconhecimento e dificuldades da regularização fundiária – aspectos que serão abordados com maior detalhamento a seguir.

3 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Em termos de regularização fundiária urbana no Brasil, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (Reurb/2017), dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana que, além de simplificar os procedimentos de acesso à propriedade, faz com que o ocupante assuma o papel de protagonista, de cidadão ativo e destinatário final da norma. Através de seus objetivos e procedimentos é possível comprovar a eficácia social da Reurb na regularização fundiária urbana, desde que o poder público exerça suas competências e funções e ocorra a

participação popular nesse processo. Assim, alguns aspectos da Reurb serão retratados neste item com a finalidade para auxiliar os interessados em uma breve abordagem, o que não exclui a recomendação de uma leitura detalhada e aprofundada da própria Reurb.

Entende-se por regularização fundiária urbana um conjunto de “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, Reurb/2017).

O requisito primeiro para a aplicação da Reurb (Lei ° 13.465/2017) é que exista o núcleo urbano informal consolidado antes de 22 de dezembro de 2016. É importante destacar e chamar a atenção que a lei menciona *núcleo urbano consolidado* e não *ocupação consolidada* até aquela data, ou seja, abre a possibilidade para que o imóvel, objeto de ocupação posterior a data de 22 de dezembro de 2016, possa ser, futuramente, regularizado.

Após a identificação dos núcleos urbanos informais que devam ser regularizados é importante organizá-los para assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes; criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos em favor dos seus ocupantes; ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda; estimular a resolução extrajudicial de conflitos; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; garantir a efetivação da função social da propriedade, dentre outros objetivos (Art. 10 Reurb/2017). Desta maneira, a regularização fundiária visa beneficiar a coletividade proprietária de imóveis cujos ocupantes não possuam a titularidade ou cujo imóveis tenham algum grau de irregularidade.

Diante deste cenário repleto de especificidades, o processo de regularização fundiária visa garantir e efetivar a função social da propriedade e o direito de moradia, resolvendo problemas decorrentes das dificuldades legais. Desta forma, ocorre uma desburocratização da regularização fundiária que, fundamentada na Constituição Federal de 1988, efetiva os direitos de propriedade e moradia e propiciam dignidade à pessoa humana.

Todo o processo de regularização fundiária pode e deve ser acompanhado pelo ocupante, que participa ativamente – esta é uma das inovações trazidas pela Lei 13.465/2017 “franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária” (Art. 10, XII). A Reurb define como ocupante a pessoa que mantém poder de fato sobre lote ou área em núcleos urbanos informais (Art. 11). Por isso é importante a organização social e política dos ocupantes e a mediação do poder público na regularização fundiária. A regularização fundiária não visa apenas titular os imóveis para os ocupantes, embora, essa seja uma preocupação cada vez mais presente na evolução legislativa que trata do tema.

A titulação deve ser o resultado de um procedimento em que o Poder Público é requisitado para verificar questões ambientais, fornecer a infraestrutura urbanística aos núcleos habitacionais já consolidados e informais, com estudos de viabilidade e obras necessárias para trazer a esses locais padrões dignos de esgotamento urbano, iluminação pública, escoamento de águas pluviais, distribuição de energia elétrica, limpeza urbana, entre outros (MACEDO, 2017).

A instauração da Reurb exige a notificação dos titulares de domínio, dos responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, dos confinantes e dos terceiros eventualmente interessados para apresentarem, caso queiram, a impugnação. A nova lei aponta para o caminho da desburocratização dos procedimentos, sendo notória a redução das responsabilidades cartoriais e o incremento da participação dos entes públicos, especialmente dos municípios, nas etapas da regularização fundiária (MACIEL, 2017), os serviços burocráticos praticamente saíram dos cartórios e voltou-se para os municípios. Por último, é importante destacar as duas fases da regularização fundiária, quais sejam: a regularização do parcelamento do solo ou do imóvel construído – como, por exemplo, a constituição de um condomínio edilício – e a titulação dos ocupantes. Ambas as fases a Reurb condensa em um só documento, a Certidão de Regularização Fundiária que, além de aprovar a regularização, também irá conferir direitos reais aos beneficiários.

As medidas jurídicas da Reurb correspondem à solução dos problemas para aqueles ocupantes de uma área irregular que não possuem um título mesmo no exercício da função social da propriedade urbana. Para tanto, se faz necessário o conhecimento prévio dos procedimentos de demarcação.

3.1 Demarcação Urbanística e Gestão do Solo pelo Qgis

Para obter seus fins e tornar-se exequível, a Reurb deve observar os procedimentos do decreto nº 9.310/18 – que institui normas gerais e os procedimentos para a regularização fundiária urbana. Assim, primeiramente, é importante trazer ao conhecimento do leitor o conceito de demarcação urbanística (DU), assim expresso em seu art. 3º:

Art. 3º (...)

IV - demarcação urbanística - procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos titulares de direitos inscritos nas matrículas ou nas

transcrições dos imóveis ocupados para possibilitar a averbação nas matrículas da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município ou do Distrito Federal.

Deste dispositivo se pode depreender que a demarcação urbanística (também regulada pelos Arts. 19 ao 22 da Reurb) deverá ser usada quando houver qualquer notícia de possível questionamento, em especial em áreas privadas, não consolidadas em seu todo. Nem nos casos onde haja dificuldade de delimitar o proprietário ou proprietários das áreas objeto da REURB ela é obrigatória. Os procedimentos da demarcação urbanística não constituem condição para o processamento e a efetivação da Reurb, mas são facilitadores do procedimento. Portanto, ressalta-se a importância da demarcação urbanística devido ao fato dela propiciar transparência para a regularização.

Anteriormente, a demarcação urbanística era usada para imóveis que não possuíam matrícula. Contudo, nestas novas legislações (Lei 13465/2017 e Decreto 9310/2018), ela tem uma nova perspectiva, qual seja, nos casos em que ocorra dificuldade de determinar o proprietário ou proprietários das áreas a serem regularizadas faz obrigatória sua utilização.

Cabe esclarecer, mais uma vez, que a demarcação urbanística não é uma modalidade, nem um instrumento de regularização fundiária, mas, tão somente, um procedimento administrativo para maior segurança jurídica.

E, ainda, de acordo com o decreto 9.310/18, decorrido o prazo sem impugnação ou caso superada a oposição ao procedimento, o auto de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado, será encaminhado ao registro de imóveis e averbado nas matrículas por ele alcançadas, devendo ser instruído com a planta e memorial descritivo da área (Art. 15 a 22).

Cabe ao próprio poder público, e não mais aos cartórios de registro de imóveis, a notificação dos titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada, por notificação pessoal ou por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, para que estes apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias (Art. 23, § 1º). Tal modificação outorga independência aos entes públicos e torna o procedimento mais célere, sem prejuízo de sua lisura e da proteção dos direitos reais de terceiros.

Outra inovação, diz respeito à dispensa do procedimento de retificação administrativa e de apuração da área remanescente, nos casos em que o auto de demarcação urbanística incidir sobre imóveis ainda não matriculados, hipótese em que será aberta matrícula, que

deverá refletir a situação registrada do imóvel, ficando sob a responsabilidade do proprietário do imóvel atingido. O auto de demarcação urbanística devesse, ainda, ser instruído com vários documentos descritos na Reurb (Art. 19) e Decreto 9310/2018 (Art. 12).

Todos estes procedimentos necessários para se promover a regularização fundiária urbana somente podem ocorrer mediante a legitimação fundiária, ou seja, somente poderá ser aplicada para identificação e regularização dos núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016 (art. 9º, § 1º, da Lei 13.465/2017). Não incide, portanto, a legitimação fundiária para os núcleos informais que surgirem depois da emergência da nova legislação. Ela vem para regularizar algo que estava na informalidade e não para conformar situações futuras às exigências da lei. Assim, deve haver fiscalização por parte do poder público municipal para que não se multipliquem os loteamentos irregulares extemporâneos na esperança de serem contemplados pela regularização prevista na Reurb.

Com relação ao tamanho dos lotes e as exigências de áreas de uso público, a Reurb admite a flexibilização das regras em qualquer modalidade de regularização, podendo os Municípios dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados (Art. 11, § 1º).

Quanto ao projeto urbanístico de regularização fundiária, há a previsão de implementação de regularização por etapas, conforme art. 36, § 2º da Reurb. A Lei Municipal deve assim prever e determinar, visto que alguns parcelamentos são grandes demais para serem feitos de uma única vez, dada a quantidade e complexidade de questões a serem combatidas. De outro lado, há parcelamentos que estão quase inteiramente regularizados por meio de ações isoladas de usucapião, sobrando lotes esparsos que não comporiam uma única planta.

Cabe ressaltar que, em regra, não se podem regularizar núcleos informais situados em áreas de risco geotécnico, de inundações ou de outros riscos especificados em lei. Porém, é possível tal regularização se houver estudos técnicos a fim de examinar a possibilidade de eliminação, correção ou administração do risco, sendo indispensável a implementação de medidas indicadas nos referidos estudos (Art. 12, Reurb).

O mapeamento dos núcleos urbanos informais consolidados tem sido uma das maiores dificuldades da regularização fundiária. Para contornar essa dificuldade e promover a regularização pode-se utilizar softwares gratuitos, tal como o QGIS. O QGIS é um aplicativo profissional de sistema de informação geográfica livre e aberto, executado por voluntários, disponível para acesso e download no site <https://www.qgis.org/pt_BR/site/in

dex.html>. Por ser um aplicativo livre e aberto, seu uso é gratuito, ou seja, não requer a aquisição onerosa de nenhum programa ou pagamento pela assinatura de serviços ou pagamento de plano para a utilização. Por ser um aplicativo aberto ele é operacionalizado em quaisquer sistemas computacionais, tais como Linux, Unix, Mac OSX, Windows e Android. Os recursos oferecidos por este aplicativo são utilizados pelos órgãos do estado de Minas Gerais que necessitam de dados, informações e serviços de georreferenciamentos.

O QGIS permite a visualização, edição e análise de dados georreferenciados sendo possível, ainda, visualizar, gerenciar, editar, analisar dados e desenhar mapas para impressão.

Contudo, mesmo sendo este aplicativo livre e aberto há empresas que oferecem estes serviços de georreferenciamento e mapeamento das cidades para cadastro multifinalitário por algo em torno de seiscentos mil reais (R\$ 600.000,00) para cidades de médio porte.

A verdade é que todo o mapeamento poderá ser feito pelo próprio município por meio do QGIS, bastando, para tanto, que os municípios capacitem seus servidores ou façam parcerias com instituições de ensino para operacionalização do aplicativo. O uso do QGIS para a promoção da regularização fundiária urbana pode significar grande economia para os cofres públicos, pois ele permite qualquer atividade de análise espacial e de gestão de territórios.

Os levantamentos feitos por este estudo encontraram experiências realizadas em um pequeno município da zona da mata mineira, com cerca de 10 mil habitantes que utilizando ferramentas de trabalho adequadas e equipe capacitada e em treinamentos contínuos, conseguiu realizar em trinta meses os procedimentos para a regularização com segurança jurídica.

Tal fato demonstra a importância da participação do poder público local como principal articulador e interessado na regularização fundiária a fim de promover o desenvolvimento territorial, visando o bem estar social e econômico de seus habitantes.

3.2 Legitimação Fundiária e Legitimação de Posse

Antes da análise de ambos os institutos, cabe conceituar, segundo a própria Reurb, o que é legitimação fundiária e a legitimação da posse. Assim, dispõe a Reurb sobre legitimação fundiária:

Art. 23 - A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

E, sobre a legitimação da posse:

Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei.

Da análise de ambos dispositivos legais pode-se depreender que a legitimação de posse – que exige o transcurso do prazo quinquenal na posse efetiva do imóvel para conversão em propriedade – somente se mostra viável quando não for possível a legitimação fundiária. E, ainda, que a posse poderá ser convertida em propriedade, decorridos o prazo de cinco anos de posse mansa e pacífica.

Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

O Art. 183 da Constituição Federal de 1988 dispõe que:

Art. 183 CF/88 - Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Diante destes dispositivos legais, com especial destaque para a legitimação fundiária e para a legitimação de posse com conversão em propriedade, pode-se apontar a eficácia social da Reurb e de seus instrumentos legais para o acesso à propriedade privada e obtenção de moradia. A eficácia normativa, todavia, depende, ainda, da mobilização da sociedade civil para pressionar o poder público local para estabelecer parcerias com instituições de ensino, Defensoria Pública, Ministério Público, dentre outras instituições que possam auxiliar na

promoção e realização da regularização fundiária. Contudo, os dispositivos normativos da Reurb trazidos por este trabalho tentaram demonstrar que esta lei reúne importantes instrumentos jurídicos que viabilizam o acesso à propriedade privada, concretizam sua função social em território urbano e propiciam moradia com segurança jurídica. A Reurb é um instrumento jurídico que pode contribuir para amenizar o déficit de moradia, reduzindo as desigualdades sociais a partir do acesso à titularização da propriedade, corrigindo, ainda que de forma incipiente, problemas estruturais da sociedade brasileira.

3.3 Entraves políticos, sociais e burocráticos da regularização urbana

Analisando o contexto histórico estrutural do Brasil é possível apontar entraves e dificuldades ao acesso e efetivação de direitos fundamentais essenciais à dignidade da pessoa humana. O acesso à moradia, à propriedade privada e as dificuldades na regularização fundiária são exemplos apontados por este trabalho como entraves à efetivação da cidadania e de direitos básicos.

A Constituição Federal de 1988, o Estatuto das Cidades e a Reurb dispõem de instrumentos eficazes para erradicação da pobreza e eliminação das desigualdades sociais que, através da regularização fundiária podem propiciar o acesso à terra e à moradia como elementos essenciais para sobrevivência e vida digna.

Porém, ao se debruçar sobre a questão da propriedade privada e os fatores que dificultam a regularização fundiária, depara-se com entraves de ordem política, social e burocrática dos quais cita-se alguns:

- a. a complexidade que envolve a análise da cadeia dominial do local onde ocorrerá a regularização fundiária;
- b. a dificuldade de acesso às informações sobre a área a ser regularizada;
- c. o desconhecimento das pessoas (ocupantes e membros do poder público local) sobre o processo de regularização fundiária;
- d. a baixa escolaridade ou analfabetismo dos ocupantes de áreas e imóveis;
- e. a falta de informações e orientações às pessoas sobre o que fazer, como proceder, onde ir, quem procurar para regularizar seu imóvel.

Além disso, há as dificuldades políticas, tais como, como a resistência dos donos das propriedades que se utilizam do poder político, do uso arbitrário da força e ameaça da vida contra pessoas que questionam a legitimidade de suas propriedades e os jogos de interesses

no processo de regularização da propriedade privada (BIENENSTEIN, 2001e COMPANS, 2003).

No âmbito político, outro entrave encontrado no levantamento de dados desta pesquisa, principalmente em pequenos municípios, são: a falta de conhecimento dos representantes legislativos municipais (vereadores), dos gestores públicos e servidores públicos municipais responsáveis pelos setores e órgãos responsáveis pelos procedimentos da regularização fundiária. Daí a necessidade de capacitação de gestores e servidores públicos municipais para o conhecimento dos procedimentos normativos para o enfrentamento necessário aos “supostos donos” dos imóveis e para conhecer a função social da propriedade e o direito à moradia a partir dos princípios normativos e da dignidade da pessoa humana. Compans (2003) aponta que, para facilitar o processo de regularização fundiária, os órgãos públicos municipal e/ou estadual devem estabelecer algum tipo de convênio com vistas a agilizar este procedimento, uma vez que os registros públicos são matéria de competência normativa exclusiva da União.

Embora a Reurb-S facilite a regularização de imóveis que se encontram em situação irregular, encontra dificuldades de cunho prático que precisam ser superadas com a correta prestação do serviço pelos municípios, que passaram a executar atividades que, até então, eram prerrogativa apenas dos cartórios de notas e de registro (FERNANDES, 2010).

A regularização fundiária no Brasil é uma tarefa lenta e complexa que demanda o rompimento de barreiras burocráticas. Embora os direitos à moradia e propriedade estejam previstos na Constituição Federal, eles não são efetivados. As legislações brasileiras e as políticas públicas fundiárias devem romper com a injustiça histórico-social ligada ao direito à propriedade para o fortalecimento da dignidade da pessoa humana.

Segundo os levantamentos desta pesquisa junto ao Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais (ITER-MG), no estado de Minas Gerais ainda é possível se verificar, documentalmente, a posse de grandes extensões de terra nas mãos de poucos proprietários. A alta concentração de propriedades ocorre, de forma marcante, na região da Zona da Mata, onde grandes extensões territoriais estão sob o domínio da Igreja que, por sua vez as receberam como donatárias da Coroa Portuguesa. Daí a necessidade de medidas interventivas do Poder Público político e jurídico a fim de que acentuem as desigualdades de acesso à terra e moradia, principalmente junto ao poder clerical local.

Por fim, cabe a tentativa de superar as dificuldades e entraves estruturais a fim de atender a legislação no que se refere à função social da propriedade, o que torna esta pesquisa importante para a populações vulneráveis e desprovidas de instruções e para que esclareça

suas dúvidas de forma resumida e acessível. Dentre os mecanismos disponíveis que se pode utilizar para informação da população sobre a Reurb está a ampla divulgação dos instrumentos facilitadores da regularização fundiária através de comunidades e organizações de bairros.

3.4. Da Gestão e Implantação da Regularização Fundiária

Cientes de possíveis entraves e dificuldades de ordem política, social e administrativa, alguns procedimentos básicos foram estabelecidos visando orientar a implantação da regularização fundiária em pequenos municípios. Os desafios encontrados vão desde como implantar e processar a regularização fundiária em pequenos municípios com precárias condições de trabalho, ausência de banco de dados e cadastros imobiliários até a ausência de endereços e cadastro dos ocupantes irregulares. Ressalta-se que apenas uma pequena parcela dos imóveis está devidamente cadastrada, os imóveis que precisam ser titularizados não constam no cadastro imobiliário municipal.

Primeiramente, recomenda-se que o município organize uma equipe técnica para os procedimentos da regularização fundiária, que deve ser composta por:

a. técnicos administrativos com noções de direito para compreender as questões legais;

b um advogado, no mínimo, para a supervisão e orientação das questões legais e do estudo da cadeia dominial;

c. um assistente social para verificar a situação socioeconômica dos ocupantes dos núcleos urbanos informais consolidados. O assistente social é o profissional competente para emitir pareceres a partir dos quais o poder executivo municipal se fundamentará para decretar a modalidade de Reurb-S (de Interesse Social) ou Reurb-E (de Interesse Específico) de acordo com a predominância da renda das pessoas da área sob regularização.

d. um técnico ambiental com competências para emitir pareceres ambientais, tal qual exigido pela lei de regularização;

e. um engenheiro civil, responsável técnico pela elaboração dos projetos exigidos pela Reurb.

Além destes servidores e colaboradores é necessária a participação de agentes administrativos na área de fiscalização de obras e posturas, fiscais tributários e demais secretarias municipais para informações constantes nos setores de cadastro municipal. A secretaria de saúde pode fornecer suporte subsidiário de dados cadastrais de ocupantes

através do banco de dados do SUS – organizado e mantido com excelência pelos municípios – e a secretaria de educação, a partir do banco de dados dos cadastros da comunidade escolar.

Segunda etapa, mobilizar e convencer os ocupantes a fornecerem dados e documentos probatórios da ocupação – dados pessoais e dados do imóvel. Esta é uma das tarefas mais difíceis e desafiadoras a ser enfrentada junto à comunidade é a obtenção de dados pessoais e do imóvel. Estas pessoas, sempre vivendo à margem da sociedade, cansadas de serem aviltadas em seus direitos, usurpadas em sua honra e dignidade, ameaçadas e constrangidas pelo poder econômico local ao procuram por seus direitos, desconfiadas, resistem a regularização fundiária. Daí a importância de uma liderança local orientada e com conhecimento sobre os trâmites da regularização e dos direitos dos ocupantes para auxiliar na orientação e mobilização popular. Nesse sentido, visando minimizar a resistência e desconfiança da comunidade, este trabalho produziu, também, uma “Cartilha Educativa da Regularização Fundiária”. Através deste instrumento lúdico pretende-se orientar os ocupantes no acesso ao direito à titularização de seu imóvel. Este material poderá ser aprimorado em conjunto com a secretaria municipal de educação, visando orientar jovens estudantes a auxiliarem seus pais e responsáveis na regularização de seus imóveis. A cartilha poderá servir, ainda, como fonte de consulta rápida para toda a população, podendo ser disponibilizada nas redes sociais e em formato impresso distribuído no município pelo poder público. Estes ocupantes terão a oportunidade de acompanhar e participar ativamente da tramitação da regularização de seu imóvel, defendendo os seus direitos adquiridos pelo exercício da função social da propriedade, resguardados pela Constituição Federal (1988) como alcance da dignidade da pessoa humana.

Durante a etapa de mobilização social, o poder público realizará o mapeamento, delimitação e identificação das áreas e seus ocupantes. Devido ao aspecto técnico envolvido no georreferenciamento e a carência de servidores públicos, o município poderá firmar convênios com as Instituições de Ensino Superior para alocação de técnicos e estagiários das diversas áreas elencadas na equipe técnica. Neste intercâmbio, os estagiários estão absorvendo aprendizado prático e a universidade realizando sua função social ao auxiliar nos procedimentos técnicos da regularização fundiária urbana.

De posse dos dados dos ocupantes e de seus respectivos imóveis, passa-se à fase do (re)cadastro, que será a base imobiliária a ser regularizada. Neste ponto espera-se que o poder público já tenha vencido as questões licitatórias e orçamentárias para aquisição de equipamentos básicos e para a execução dos serviços pela equipe técnica para o processamento da regularização fundiária. A partir desta etapa o poder público notificará os

titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou por via postal, para que estes, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias (Art. 20, Reurb), devendo as demais etapas seguirem o estabelecido pelo procedimento de demarcação urbanística, estabelecidos pela Reurb.

Destaca-se a importância de alguns outros passos, mapeados a partir do levantamento de estudos sobre Regularização Fundiária, do qual CUNHA (2017) foi uma importante referência para a organização destes procedimentos práticos para atender às exigências notariais e de registro. Estes aspectos são importantes para não obstarem os registros dos imóveis sob regularização nos cartórios de registros de imóveis e, principalmente, em municípios que estejam em fase de expansão urbana e desenvolvimento territorial, reordenando seus espaços e legislações de zoneamento. Assim, tem-se:

Passo I – Verificar a existência de leis de expansão urbana para as áreas a serem regularizadas, bem como verificar necessidade de lei municipal que definam os critérios para implantação da Reurb, embora a Lei Federal tenha deixado expressamente claro que a ausência de lei municipal não seria impedimento para processar a REURB, o que se vê na realidade é que os agentes públicos têm preferido aprovar lei municipal como medida de segurança mais política do que jurídica, para os atos, vez que teriam a partir da aprovação da lei o respaldo da câmara de vereadores.

Muitos municípios têm dado preferência para a regularização das áreas que já contam com total infraestrutura, pois assim há menos despesas para o município que poderá realizar a regularização de áreas com menos infraestrutura em médio prazo e com mais planejamento. Reforça-se aqui a importância de se promover por meio de lei de expansão urbana devidamente aprovada pela Câmara de vereadores, as áreas rurais (povoadas) com características urbanas em expansão urbana. Este é um requisito indispensável para se promover a regularização fundiária nestas localidades, a ausência deste ato poderá trazer sérias consequências legais.

Passo II – Manter campanhas permanentes de conscientização dos poderes executivo e legislativo, e da comunidade como um todo e principalmente dos servidores envolvidos, sobre a necessidade e os benefícios da regularização fundiária urbana. Esta política pública de campanha permanente é importante porque não se promove a regularização fundiária em poucos dias, muitas vezes começa num exercício e termina em outro, muitas vezes começam na administração de um prefeito e termina na administração de outro. A campanha pode ocorrer em várias vertentes, pela leitura da letra da lei, depois por meio de capacitação em cursos externos presenciais ou virtuais, por meio de palestras em

associações de bairros, por meio de parceria com universidades para oferta de curso e até por meio de audiências públicas. Criar páginas em redes sociais para publicação de textos informativos e para esclarecimento de dúvidas do cidadão, facilitando a integração dos beneficiários com o poder público.

Passo III – Buscar parcerias com Cartório de Notas e com Cartório de Registro de Imóveis, com a intenção de este promova tratamento especial para os servidores do município que estejam inseridos no processo da regularização fundiária urbana, facilitando o acesso a certidões, às buscas por registros e matrículas e para compartilharem os conhecimentos necessários para este novo procedimento tão inovador.

Passo IV – Definir equipe técnica com no mínimo um engenheiro, um assistente social, um gestor ambiental, um advogado e um técnico em administração que possa coordenar o restante dos servidores envolvidos no processo da regularização fundiária.

Passo V – Firmar parceria com centros universitários para convênio de estágio e integração de alunos dos cursos de engenharia civil, direito, Serviço social, administração pública, e outras de áreas correlatas para compor a equipe de regularização na execução de atividades de (re)cadastro, análise de documentos, lançamento de dados e levantamento de campo e elaboração de projetos. Os modelos de convênios geralmente são disponibilizados pelas universidades, já os modelos de edital simplificado para seleção de estagiários podem ser acessados em site oficiais dos municípios, por exemplo.

Passo VI – Buscar parceria com Estado de Minas Gerais para oferta de capacitação de curso sobre uso do QGIS através da Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional (SECIR) e definir equipe para mapear a cidade depois de devidamente capacitada e treinada. Atentar para a necessidade de separar as áreas que serão mapeadas (fazer recorte das áreas por bairros, ruas, ou outra divisão que facilite a elaboração lógica do projeto).

Passo VII – Montar e arquivar em banco de dados físico e em meio digital, as pastas das regularizações, que deverão conter todos os requisitos trazidos pela lei, bem como deverá estar disponível para consulta de quaisquer interessados entre eles, os cidadãos do município, o próprios ocupantes, a câmara de vereadores, ministério público, titulares de direitos reais e outros.

Passo VIII – Deixar predisposto para conhecimento e uso os modelos dos documentos indispensáveis ao procedimentos que são úteis, editáveis e podem ser adaptados para cada caso concreto, facilitando o trabalho dos servidores públicos municipais que até então não estavam familiarizados com a prática destes atos burocráticos tão necessário para a concretização da Reurb (CUNHA, 2019).

Com estes passos pretende-se auxiliar e facilitar a implantação da regularização fundiária para pessoas, grupos e órgãos públicos, sendo um guia prévio e prático, que não dispensa o estudo aprofundado e detalhado da Reurb.

4. METODOLOGIA

A pesquisa utilizou-se de exploração bibliográfica e análise de legislações, tais como a Constituição Federal Brasileira, o Estatuto das Cidades e a Reurb. Com relação aos fins da pesquisa predomina-se o mecanismo explicativo dos procedimentos fundiários necessários à regularização da propriedade, uma vez que orienta e explica como se faz a regularização fundiária.

Inicia-se este trabalho utilizando-se o método da pesquisa explicativa, pois se trata da metodologia que mais contribui para a identificação e conexão das ideias e dos fatos históricos, das estruturas e das conjunturas para compreensão das causas e dos efeitos da propriedade privada no Brasil.

A pesquisa explicativa compreende aquela que esclarece as razões, os porquês, os fenômenos (...), e aprofunda a investigação em dada área de conhecimento. De modo geral, entende-se que a pesquisa explicativa utiliza instrumentos metodológicos da pesquisa experimental, vez que, a partir de um objeto de estudo e suas variáveis, compreende-se a dependência entre estes. Portanto, entendida a natureza do método explicativo, está-se diante da possibilidade de interferência na realidade. (MIRACY, 2015).

Por sua vez, a pesquisa interventiva, utilizada no presente estudo, exige que o conhecimento disseminado também seja socializado. Neste cenário, o pesquisador assume papel de expositor e disponibilizam suas contribuições. As pesquisas interventivas têm por objetivo proporcionar a solução de problemas práticos, ao contrário das pesquisas basilares, que não se preocupam em modificar a realidade, mas tão somente compreendê-la. (GIL, 2010, p. 184).

O método empregado teve o objetivo de tentar conectar ideias de autores, interpretações e análises de contextos e fatos sócio-histórico sobre a propriedade privada até a democratização de acesso à terra e ao direito à moradia.

Por fim, centrou-se sobre a regularização fundiária instituída pela Reurb, analisando seus requisitos, procedimentos e exigências e apontado os entraves sociais, políticos e burocráticos. Apresentou, ainda, algumas ações possíveis para auxiliar na superação das dificuldades mapeadas e ressaltou a necessidade de cooperação entre o Poder Público Municipal, o Judiciário local, instituições de ensino e organizações sociais para a concretização dos fins almejados pela regularização fundiária urbana previstos na Reurb.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a apresentar e mapear os fatores estruturais que proporcionaram a concentração de terras no Brasil e demonstrar a eficácia da Reurb na democratização de acesso à moradia através da regularização e titularização imóvel.

Analisou normativas que impactaram a estruturação do direito de propriedade no Brasil e as mudanças trazidas pela Constituição de 1988 com os princípios da função social da propriedade, do direito à moradia e vida digna e de qualidade para a pessoa humana. Demonstrou os impactos do Estatuto das Cidades sobre a propriedade urbana e os instrumentos trazidos pela Reurb, que simplificam a titularização de ocupações informais nas cidades.

A análise da Reurb demandou um maior detalhamento devido ao fato dela ser o objeto central deste estudo e, portanto, apontou-se os instrumentos, requisitos, entraves e dificuldades de ordem política, administrativa e social para sua implantação. Constatou-se que para viabilizar a regularização fundiária, conforme prevista na Reurb, caberá às administrações municipais medidas para dar maior agilidade aos muitos procedimentos legais e burocráticos por ela requeridos. Dentre as medidas exigidas para implantação da Reurb apontou-se a necessidade de capacitação dos agentes administrativos, parceria com instituições de ensino e organizações da sociedade civil para possibilitar a regularização de áreas e as registrar de forma efetiva e célere.

Para orientar a população, geralmente com baixo letramento e dificuldades de acesso às informações e direitos de cidadania, elaborou-se uma Cartilha Educativa da Regularização Fundiária que detalha de forma simples as orientações aos ocupantes. Este material poderá ser trabalhado nas escolas e comunidades, aprimorado e adaptado às situações e localidades específicas.

Por fim, os aspectos positivos que demonstram a eficácia social foram apontados, ainda que carentes de uma perspectiva crítica mais aprofundada. Para futuros trabalhos que consultarem esta pesquisa, recomenda-se o enfoque em experiências e estudos de caso sobre a regularização fundiária realizada em pequenos municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIENENSTEIN, R. **Redesenho urbanístico e participação social em processos de regularização fundiária**. 2001. Tese (Doutorado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, SP.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, 05 de outubro de 1988.
- BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2018.
- BRASIL. **Lei 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2001.
- BRASIL. **Lei n.º 4.504 de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1964.
- BRASIL. **Lei n.º 601 de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. CLBR do Império, Rio de Janeiro, 1850.
- BRASIL. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana (...). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2017.
- BRASIL. MPF. Ministério Público Federal. **Relação das dificuldades encontradas no processo de regularização, medidas em curso e sugestões para melhoria apresentadas pelos gestores das UCs amostradas, por grupo de proteção**. [online]. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/gt-regularizacao-fundiaria-de-uc/gt-regularizacao-fundiaria-documentos/pt_175_11_gt_regularizacao_fundiaria_ucs_federais_p10.pdf>. Acesso em: junho de 2019.
- BRASIL. Presidência da República. **Medida provisória nº 759/2016**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2016.
- COMPANS, R. A regularização fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, RJ, v. 9, p. 41-53, 2003.
- DANTAS, M. Da função social da propriedade à função social da posse exercida pelo proprietário: uma proposta de releitura do princípio constitucional. 2015. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 205, v. 52, p. 23-38, 2015.
- FERNANDES, E. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 9, n. 49, 2010.
- FORTES, M.; COBBETT, B. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.

FREITAS, H. **Direitos sociais: Direito à moradia**. 2014. [online] Disponível em: <<https://helberfreitas.jusbrasil.com.br/artigos/145423551/direitos-sociais-direito-a-moradia>>. Acesso em: maio de 2019.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica: Teoria e Prática**. 5. ed. São Paulo: Grupo Almedina, 2015.

KRINGS, A. L. S. S.; ROSSIN, A. C.; JUNIOR, A. P. Análise crítica do conceito de função social da propriedade urbana mediante estudo de caso na bacia hidrográfica do Guarapiranga-SP. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, São Paulo, SP, n. 20, p. 76-91, 2006.

MACEDO, P. C. R. **O novo panorama da regularização fundiária urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016**. [online]. 2017. Disponível em: <<http://www.cnbsp.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MTQ0Mjk=&filtro=&Data=>>>. Acesso em: out. 2019.

MACIEL, F. M. P. **Novo marco legal impulsionará regularização fundiária urbana**. 2017. [online] Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jul-17/felipe-maciel-marco-legal-impulsiona-regularizacao-fundiaria-urbana>>. Acesso em: out. 2019.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARICATO, E. **Estatuto da Cidade Comentado**. 2010. [online]. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf>. Acesso em: out. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos direitos humanos. Assembleia-Geral da ONU, 1948.

QGIS. **Descubra o QGIS**. 2019. [online]. Disponível em: <<https://www.qgis.org/gl/site/about/index.html>>. Acesso em: out. 2019.

RIGATTO, S. H. Direitos e conflitos agrários. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N. et al. **Dimensões políticas da justiça**. Civilização brasileira. 2013.

SCHREIBER, A. Função social da propriedade na prática jurisprudencial brasileira. **Revista Trimestral de Direito Civil**, Rio de Janeiro, v. 6, p. 159-182, 2001.

SILVA, H. J.; BONITO, R. F.; DIAS, R. A. O. Metodologia do direito, teorias da posse e a posse na nova lei de regularização fundiária. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 7, n. 2, p. 16, 2017.

STÉDILE, J. P. **A questão agraria no Brasil: o debate na esquerda (1960-1980)**. vol. 2. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Lei de regularização fundiária é alvo de nova ADI no Supremo**. [online]. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=367981>>. Acesso em: maio de 2019.