

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: MUDANÇAS PROPICIADAS PELO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

C. D'Ottaviano e S. L. Quaglia-Silva

RESUMO

Com a falta de uma política habitacional eficiente para a população de baixa renda, o mercado habitacional informal tem sido decisivo na configuração das cidades brasileiras nas últimas décadas. A regularização fundiária é atualmente uma questão fundamental na gestão do território urbano brasileiro. Tanto o *Estatuto da Cidade* (Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001) quanto o recente *Programa Minha Casa, Minha Vida* (Lei Federal nº 11.977 de 07 de julho de 2009) apontam a regularização fundiária como um dos instrumentos de acesso à moradia digna e à cidade legal pela população de baixa renda. Este artigo pretende além de apresentar a metodologia dos *Kits Judiciais* desenvolvida durante o processo de regularização fundiária do loteamento Jaguary, no município de Amparo, no interior do Estado de São Paulo, discutir as novas possibilidades de atuação e encaminhamento dos processos e procedimentos administrativos de regularização propiciados pela Lei nº 11.977/2009.

1. PREÂMBULO

A irregularidade urbana tem sido um fenômeno crescente no Brasil desde meados do século XX. O intenso crescimento da população verificado nas cidades brasileiras, nas últimas seis décadas, produziu cidades intensamente marcadas pela irregularidade. Em seis décadas, a população urbana brasileira foi acrescida em mais de 120 milhões de pessoas. Segundo Maricato (2002, p.16), esse intenso movimento de construção das cidades criou espaços que “*bem ou mal, de algum modo, improvisado o não*” abriga 138 milhões de habitantes urbanos.

No Brasil contemporâneo, os profissionais envolvidos com a questão urbana – planejadores, arquitetos, urbanistas, economistas, juristas, etc – tem pela frente um duplo desafio: “consertar” os problemas superlativos das grandes cidades, produzidos, sobretudo, na segunda metade do século passado, e criar estratégias para que esse modelo não se intensifique nas cidades pequenas e médias. Durante os anos 1980 e 1990, foi possível observar a intensificação do crescimento urbano informal, gerada pela consolidação de novos assentamentos informais e pelo adensamento dos já consolidados, com a verticalização das unidades residenciais existentes e a ocupação de espaços antes livres, como áreas públicas ou de proteção ambiental.

Nas grandes cidades e metrópoles, o acesso à moradia pela população de mais baixa renda, em regra, se dá através da moradia em favelas ou através da residência autoconstruída nos loteamentos ilegais periféricos. Nas cidades pequenas e médias esse acesso não difere muito, pois, embora o processo de favelização seja menor, a autoconstrução nos

loteamentos ilegais periféricos é uma regra. A presença de assentamentos irregulares é uma constante na grande maioria das cidades brasileiras, sejam pequenas, médias ou grandes. Com a falta de uma política habitacional, tanto a nível federal como estadual ou local, para a população de mais baixa renda, o mercado habitacional informal tem sido decisivo na configuração das cidades brasileiras.

A moradia em loteamentos ilegais tem se mostrado um desafio a ser enfrentado no Brasil contemporâneo. A experiência do PREZEIS em Recife, nos anos 1980, pode ser vista como pioneira em todo o processo de regularização fundiária brasileira. Esse tipo de experiência, no entanto, vem ocorrendo de forma pontual e isolada nos diversos municípios brasileiros. Tanto o *Estatuto da Cidade* (Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001) quanto o recente *Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV* (Lei Federal nº 11.977 de 07 de julho de 2009) apontam a regularização fundiária como um dos instrumentos de acesso à moradia digna e à cidade legal pela população de baixa renda.

Este artigo pretende além de apresentar a metodologia dos *Kits Judiciais* desenvolvida durante o processo de regularização fundiária do loteamento Jaguary, no município de Amparo, no interior do Estado de São Paulo, discutir as novas possibilidades de atuação e encaminhamento dos processos e procedimentos administrativos de regularização propiciados pela Lei nº 11.977/2009.

A regularização deve ser entendida não apenas como a obtenção do título de propriedade do imóvel, mas também como forma de direito à cidade: como forma de acesso à moradia digna, acompanhada das benfeitorias urbanas e habitacionais necessárias.

2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, ESTATUTO DA CIDADE E PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O grande número de assentamentos irregulares nas cidades brasileiras e seu crescente adensamento têm gerado a necessidade crescente de uma política pública urbana para enfrentar o problema. No entanto, os instrumentos disponibilizados até muito recentemente eram incipientes e em geral ineficazes, e não possibilitavam a alteração do enfoque do direito da propriedade urbana, que historicamente no Brasil possui um caráter individualista.

De acordo com Silva “(...) *loteamentos* (sentido amplo) *ilegais* são de duas espécies: (a) os *clandestinos*, que são aqueles que não foram aprovados pela Prefeitura Municipal; (b) os *irregulares*, que são aqueles aprovados pela Prefeitura, mas que não foram inscritos, ou o foram, mas são executados em desconformidade com o plano e as plantas aprovadas.” (2008, p. 344)

Desde 1979, o parcelamento urbano no Brasil é normatizado pela Lei Federal 6766 (Lei Lehmann), que definiu os padrões mínimos em âmbito federal para todos os parcelamentos e desmembramentos de caráter urbano, tais como: dimensão mínima dos lotes e das vias de circulação, índices urbanísticos, infraestrutura básica, documentação, garantias, aspectos registrários, contratuais e penais. Essa foi a primeira lei federal de caráter amplamente regulatório em relação ao parcelamento territorial. Irregularidades em relação aos padrões definidos pela legislação (sistema viário, tamanho dos lotes, áreas livres, declividade, etc) inviabilizam, a princípio, a regularização do parcelamento. A regularização fundiária foi

um tema tratado apenas de forma superficial, uma vez que a principal meta da lei era definir os critérios para a produção legal do espaço urbano nacional.

Em 1999, alguns parâmetros da lei 6766 foram revistos com a aprovação da lei 9.785. Com a nova lei foram incorporadas à Lei 6766/79, além de uma melhor conceituação em relação ao lote urbano e à infraestrutura básica, novas regras relativas aos índices urbanísticos e prazos, além de importantes inovações quanto aos instrumentos legais para os procedimentos regularizatórios dos parcelamentos e assentamentos irregulares. A lei de 1999 autorizou a dispensa de apresentação de título de propriedade após emissão judicial provisória do Poder Municipal na posse do imóvel parcelado irregularmente, aceitação de contratos de compromisso de venda e compra e cessões de direito como título apto para registro da titularidade no Cartório de Registro de Imóveis, bem como declarou expressamente como sendo de interesse público as ações de regularização desencadeadas pelo poder municipal. No entanto, essas regras ainda se mostraram insuficientes para dar o impulso necessário às ações regularizatórias dos assentamentos e loteamentos irregulares pré-existentes.

Desde 2001, com a aprovação do *Estatuto da Cidade*, e mais recentemente com o *PMCMV*, como será discutido a seguir, foram criados novos marcos regulatórios em relação à regularização fundiária. Desde então, novos programas e políticas voltados à regularização fundiária vem sendo criados e implementados, tanto no âmbito federal quanto no estadual e municipal.

Em 2001, a aprovação do *Estatuto da Cidade*, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, representou um novo marco regulatório para a política e gestão urbanas brasileiras. Essa nova regulamentação definiu, entre outras questões urbanas primordiais, a abrangência do conceito da *função social da propriedade*. Até então, a função social da propriedade era apenas uma idéia ainda bastante vaga, já prevista em várias das Constituições Brasileiras e reforçada na Carta de 1988, que merecia regulamentação para se tornar um conceito mais explícito e de fácil aplicabilidade. A sua conceituação tem proporcionado novas possibilidades de atuação técnica, sobretudo no que diz respeito às questões relacionadas ao acesso à moradia digna como um dos pré-requisitos do direito à cidade.

O Estatuto definiu também os novos parâmetros para a regularização fundiária plena, entendida como acesso à habitação legal em áreas urbanizadas: “o *Estatuto da Cidade* promoveu uma mudança estrutural do planejamento urbano brasileiro, que passa a ser não apenas o planejamento regulatório tradicional, mas também um planejamento indutor de processos territoriais e urbanísticos que tenham um impacto direto na dinâmica dos preços do mercado imobiliário. (...)”

(...) De fato, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade plenamente reconhecem o direito dos moradores em assentamentos informais consolidados em áreas urbanas públicas ou privadas a permanecerem nessas áreas. (...) O que se disputa hoje é um conceito de regularização, ou seja, se for entendido que a regularização é um processo multidimensional que deve combinar uma dimensão jurídica de legalização das áreas e titulação dos lotes com uma dimensão urbanística, ambiental e social, é crucial que medidas efetivas sejam tomadas nesse sentido por meio de programas e políticas compreensivas de regularização. Na falta de tal resposta pelo poder público, o caminho do reconhecimento judicial de direitos de posse e propriedade em terras privadas e em

terras de particulares continuará aberto aos ocupantes dos assentamentos informais, ainda que em condições onde a sustentabilidade socioambiental seja inadequada.” (Fernandes 2006:15-16)

O Programa Minha Casa Minha Vida (2009) representa um novo marco legal adequado para a promoção da legalização da posse em assentamentos irregulares no país, permitindo a aplicação definitiva da função social da propriedade no território urbano brasileiro, em especial para os assentamentos identificados como de interesse social.

O Programa define que *“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”* (Capítulo III - art. 46) ressaltando *“o sentido da função social da propriedade, que inverte as prioridades, prestigiando o interesse coletivo em contrapartida com o interesse individual”* (Salles 2009).

Cria novos instrumentos para regularização fundiária a serem usados tanto pelo poder público quanto pelos beneficiários diretos (individuais ou coletivos) dos processos de regularização fundiária. Três instrumentos merecem destaque especial:

- a demarcação urbanística - *“procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses”* (Art. 47 – III)
- a legitimação da posse - *“ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse”*, nos casos em que não houver questionamento quando ao exercício da posse, que deverá ser feita através de procedimentos administrativos, através do reconhecimento da posse pelo poder executivo municipal, exclusivamente no âmbito dos cartórios de registro de imóveis, sem a necessidade de procedimentos ou sentenças judiciais
- a *usucapião administrativa* - procedimento administrativo de reconhecimento da posse de bem imóvel pelo poder executivo (em especial o municipal) que consolida as fases anteriores (demarcação urbanística e legitimação da posse) na declaração final de pleno domínio do possuidor do imóvel regularizado com a inscrição no Cartório de Registro de Imóveis.

É importante destacar que existem divergências entre os especialistas da área jurídica quando a considerar essa modalidade de reconhecimento da posse como uma quinta modalidade de usucapião. Nosso entendimento é de que podemos sim considerá-la como uma modalidade administrativa da usucapião.

Para todos os casos que não se adequarem às restrições para caracterização da regularização como interesse social, deverá ser utilizado o instrumento da Regularização Fundiária de Interesse Específico. Nesse capítulo, no entanto, o Programa não traz grandes avanços, mantendo a necessidade de aprovação de um projeto de regularização fundiária

prévio, bem como das licenças urbanísticas e ambientais e o respeito às restrições de ocupação das áreas de preservação permanente.

É importante destacar que para a definição e desenvolvimento de projetos de regularização fundiária devem ser consideradas não apenas as características físicas e jurídicas do assentamento, mas também o caráter de irreversibilidade da ocupação. É importante notar que o tamanho da ocupação não é o único indicador do seu caráter de irreversibilidade. A legalização da posse deve ser entendida como uma das condições mínimas necessárias para a resolução integral do problema social nos assentamentos irregulares: *“através da regularização fundiária, o morador se tranquiliza, desaparecendo o fantasma do despejo. Trata-se de um fator desencadeante de uma série de iniciativas familiares de melhoria da casa e iniciativas comunitárias de melhoria do ambiente do assentamento.”* (Alfonsin, 2001, p. 211 e 212).

A idéia de regularização fundiária plena prevê que todo projeto de regularização da posse (jurídica ou administrativa) tem necessariamente que vir acompanhada da urbanização efetiva (arruamento regular, implantação de infraestrutura e serviços públicos) e da presença efetiva do poder local.

Uma característica importante com relação às áreas a serem regularizadas é a identificação dos proprietários das glebas. No caso de terras privadas, uma vez comprovado o tempo de posse dos moradores, acreditamos que o principal instrumento a ser utilizado é a usucapião. Para áreas públicas é necessária a utilização de outros instrumentos, como, por exemplo, a Concessão de Direito Real de Uso.

Apresentaremos a seguir a metodologia desenvolvida no contexto de um assentamento irregular de pequeno porte (340 famílias), localizado numa gleba originalmente rural do município de Amparo, no interior do estado de São Paulo.

3. OS KITS JUDICIAIS

Em 2006 iniciamos um projeto de extensão universitária que visava o assessoramento técnico da prefeitura do município de Amparo para regularização urbanístico-fundiária do loteamento Jaguary, um bairro periférico implantado nos anos 1980. Procuramos, então, desenvolver uma metodologia para sistematização do cadastro sócio-econômico dos moradores e posterior ajuizamento das ações de regularização da posse que, em primeiro lugar, fosse de fácil aplicabilidade, com baixo custo e que permitisse processos de regularização independentes para cada um dos lotes/moradias. O produto desenvolvido foi um *“Kit Judicial”*, analisado a seguir.

3.1. O Município de Amparo e o Loteamento Jaguary

O município de Amparo está localizado na porção leste do Estado de São Paulo, próximo a Minas Gerais. Com apenas 60.404 moradores, segundo o Censo de 2000 (IBGE), o município é um caso emblemático da estrutura de expansão urbana das cidades brasileiras pequenas e médias: segundo o Plano Municipal de Habitação, finalizado em 2009, Amparo possui mais de 40 loteamentos irregulares, em geral implantados nas regiões periféricas do município.

No momento do censo de 2000, a maior parte dos loteamentos irregulares estava localizada fora do perímetro urbano do município. Desde a aprovação do Plano Diretor, todos os bairros consolidados com características urbanas localizados na zona rural tiveram seu zoneamento mudado para NUP - Núcleo Urbano Pré-Existente e, posteriormente, em alguns casos especiais, em ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social. Com a mudança de classificação dessas áreas, os dados do próximo censo, em 2010, devem apresentar um aumento expressivo da taxa de urbanização do município.

Desde 2006, o governo municipal vem tentando viabilizar a regularização urbanística e fundiária desses loteamentos. O caso do bairro Jaguary, analisado neste artigo, tem sido usado como um modelo de ação municipal também para os outros loteamentos irregulares. O Jaguary é um assentamento irregular de pequeno porte, implantado em uma gleba particular, no limite sul do município, sem qualquer infraestrutura básica instalada, com lotes e moradias heterogêneas, com tamanhos e tipologias bastante diferentes entre si. Não difere das situações encontradas em outros parcelamentos irregulares, no que concerne ao tempo de posse, uso do imóvel, tamanho dos lotes e origem da posse, ou às condições pessoais de cada um dos proprietários declarados dos imóveis.

O projeto de assessoria técnica do qual participamos foi estruturado desde o início a partir de três frentes distintas realizadas de forma conjunta e concomitante:

- Regularização Urbanística;
- Regularização Fundiária;
- e Mobilização Social.

Para identificação da situação da posse e embasamento das ações de usucapião, foram analisadas, para cada um dos lotes ou residências existentes no bairro, as seguintes características: o tempo de posse, a origem dessa posse, a existência de eventuais títulos legitimadores da posse, o tamanho dos lotes e a destinação (uso) do imóvel.

Uma vez que a gleba onde está implantado o loteamento é uma gleba particular, um dos princípios norteadores do projeto de regularização fundiária foi justamente a definição do uso da usucapião, em suas diversas modalidades distintas (extraordinária, ordinária, urbana especial individual e urbana especial coletiva), como o instrumento jurídico de regularização da posse a ser utilizado. Mesmo se tratando de um assentamento pequeno, há uma diversidade muito grande de situações que impede a utilização de somente uma das modalidades de usucapião ou mesmo a recém regulamentada demarcação urbanística. Foi definido também que devido à grande variedade de situações encontradas, as ações seriam ajuizadas de forma individualizada (ver D'Ottaviano e Quaglia-Silva, 2009).

Numa primeira fase do projeto, foram identificadas as moradias com documentação comprobatória da posse consistente. Para a identificação da posse foi considerada além da documentação apresentada, a cadeia sucessória comprovada da posse (a possibilidade do uso da cadeia sucessória da posse na contagem do tempo para as ações de usucapião está prevista no artigo 1243 do Código Civil Brasileiro). Foram consideradas aptas às quatro modalidades de usucapião jurídica 91 residências.

A principal questão para o encaminhamento da regularização foi justamente a forma de sistematização dos dados coletados para utilização posterior nas ações judiciais e, num segundo momento, quem seriam os advogados responsáveis pelo ajuizamento dessas

ações, uma vez que grande parte dos moradores não possui renda suficiente para contratar defensores particulares e a Prefeitura também não possui pessoal suficiente para se responsabilizar pelas ações.

Em função dessas variáveis foi desenvolvido o “*Kit Judicial*”: um conjunto de documentos contendo as informações necessárias relativas aos imóveis, possuidores e documentação comprobatória da posse que poderá ser utilizado de forma independente pelos defensores, advogados e moradores. A concepção do *Kit* é dos autores, mas seu conteúdo foi definido a partir de discussões com o poder judiciário, a promotoria pública, o cartório de registros local e os técnicos da prefeitura municipal. A inovação proposta pelos *Kits* é que o morador, após receber seu *Kit* individual possa dar início ao processo de usucapião judicial.

3.2. Os Kits Judiciais

A busca da elaboração de um produto individualizado que contivesse todo o material produzido durante o projeto e que pudesse ser entregue aos moradores do bairro nasceu da necessidade de instrumentalizar de forma eficiente o processo de reconhecimento da titularidade do possuidor do imóvel, concedendo ao ocupante a prerrogativa de solicitar o reconhecimento da posse de forma individual e independente do resto do grupo e até mesmo do Poder Público Municipal.

A concepção dos *Kits Judiciais* prioriza a autonomia dos munícipes para poderem escolher, dentre os meios possíveis de ajuizamento das ações de usucapião - Defensoria Pública, assessoria gratuita fornecida pela Ordem dos Advogados do Brasil ou através de advogado particular - que lhes foram proporcionados, aquele que melhor lhe aprouver. Além disso, foram montados de forma a instrumentalizar ações nas diversas modalidades possíveis de usucapião.

Cada um dos *Kits Judiciais* possui os seguintes documentos: 1. Caracterização do Possuidor e do Imóvel – ficha com dados pessoais do possuidor, memorial descritivo do lote e histórico da posse, relatando toda a cadeia sucessória comprovada da posse; 2. Cópias dos Documentos Coletados – cópias dos documentos pessoais dos moradores e da documentação comprobatória da posse; 3. Histórico do Loteamento; 4. Carta de Anuência da Prefeitura do Município de Amparo – carta de anuência do executivo municipal ao processo de regularização fundiária do bairro; 5. Cartas de Anuência dos Confrontantes – declarações individualizadas para cada um dos confrontes da área a ser regularizada, reconhecendo o possuidor declarado como único usucapiente do imóvel e concordando com o processo de regularização fundiária do lote; 6. Memorial Descritivo do Lote – memorial descritivo do lote elaborado a partir de levantamento planialtimétrico específico realizado anteriormente, a ser utilizado para posterior averbação da regularização; 7. Planta Cadastral do Lote – planta individualizada do lote, realizada a partir de levantamento planialtimétrico específico realizado anteriormente; 8. Cópia da Lei Municipal Nº 3.321/2007 que instituiu a Zona Especial de Interesse Social – Zeis da NUP Do Jaguary (NUP-6A); 9. Cópia das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) dos engenheiros agrimensores responsáveis pelo levantamento planialtimétrico realizado na área.

O conjunto dos *Kits Judiciais* produzido ajuda a estabelecer um retrato fiel do assentamento e tem a peculiaridade de poder ser modificado caso a caso quando necessário – como por exemplo quando ocorrer mudança do possuidor do imóvel.

4. QUESTÕES ADMINISTRATIVAS E FINANCEIRAS

Desde 2006, temos assessorado não apenas a prefeitura de Amparo, mas também a de outros municípios pequenos do interior do Estado de São Paulo na execução de projetos de regularização fundiária. Até por isso, consideramos a experiência no município de Amparo um caso paradigmático: apesar do esforço sistemático da equipe técnica da área de desenvolvimento urbano da prefeitura, pouquíssimos projetos conseguiram ser viabilizados.

De acordo com a Constituição Brasileira, a política urbana é de responsabilidade dos municípios. No entanto, mesmo os municípios pequenos e médios possuem problemas urbanos (irregularidade habitacional, falta de infraestrutura, déficit habitacional, etc) numa escala em geral superior à possibilidade de atuação local. Duas questões são primordiais: a falta de pessoal técnico capacitado dentro do corpo de funcionários concursados nas administrações locais e falta de verba para execução dos projetos de infraestrutura ou habitacionais.

No caso do projeto no Loteamento Jaguar, a mudança recorrente do técnico coordenador do projeto dentro da prefeitura foi um motivo de atrasado no andamento do projeto e também de mudanças nos procedimentos inicialmente acertados (tanto na área urbanística quanto na jurídica). As obras para implantação de infraestrutura no bairro, cujo projeto está pronto e com verba federal aprovada desde 2008, ainda não tem prazo para começar, devido a demora na obtenção das licenças ambientais e consequentemente na liberação da verba pela Caixa Econômica Federal.

É fato que atualmente a grande maioria das administrações municipais brasileiras não tem técnicos concursados suficientes pra suprir toda a demanda interna, inclusive em relação aos projetos e processos de regularização urbanístico-fundiária. Em função dessa realidade a assessoria técnica externa é vista como uma opção de qualidade e eficiente no que diz respeito à regularização fundiária. Dentro de programas como o *Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável* ou do *Programa Minha Casa Minha Vida*, já está prevista a contratação de assessoria técnica. Existem duas opções para viabilização técnica dos projetos de regularização fundiária: contratação de assessorias técnicas externas realizadas por escritórios especializados; ou a contratação de assessorias técnicas externas a partir da assinatura de convênios com instituições de ensino superior,

Do ponto de vista da assessoria técnica externa, alguns questionamentos devem ser feitos. A parceria com instituições de ensino superior é sempre interessante e vem sendo incentivada pelo Ministério das Cidades, como, por exemplo, através do Edital Proext/Cidades 2010. A restrição à participação exclusiva no edital para Instituições de Ensino Superior Federais que num primeiro momento poderia ser vista como excludente, pode ser vista como algo positivo. Da mesma forma que no âmbito das administrações municipais apenas os profissionais concursados tem a garantia de se manter no projeto por um longo período, o mesmo ocorre nas instituições de ensino – as públicas têm uma maior possibilidade de manutenção de uma mesma equipe técnica, uma vez que seus docentes são sempre concursados.

Outra questão importante é a liberação das verbas destinadas à contratação das assessorias técnicas. Como toda a liberação de verba dos programas federais é feito através da Caixa, os procedimentos burocráticos são muitos e a formatação do projeto e do orçamento

detalhado das atividades, que é a base para a liberação do recurso, é baseado em um padrão técnico que dificilmente enquadra atividades de cunho social, como no caso de projetos de regularização fundiária plena.

Para elaboração do Plano de Atividades e do Orçamento de um PTTS – *Plano de Trabalho Técnico-Social* – como o utilizado no Jaguar, cada uma das atividades deveria ser subdividida em Etapa, Ações, Atividades, Descrição das Atividades, Descrição Atividades, Recursos Necessários, Quantidade de Atividades, Valor Unitário, Valor Total. Segundo a Memória de Cálculo enviada pelos técnicos sociais da Caixa responsáveis pelo projeto, existia a necessidade de “Descrever a metodologia de cada atividade e indicar o custo necessário para executá-la. A soma de cada custo de todas as atividades deve corresponder ao total indicado na planilha de custos do PTTS. A soma de contrapartida e de repasse também deve corresponder ao apontado no PTTS.”, onde cada item indicado deveria explicitar o correspondente Preço Unitário, Total Contra Partida, Contra Partida Física, Contra Partida Financeira, Repasse Total de Investimento (pensando Memória de Calculo, Caixa, 27/março/2009)

Numa segunda orientação para elaboração da proposta, o exemplo de memória de cálculo enviado pela Caixa Econômica Federal (Pensando Custos, Caixa, 27/março/2009) definia que para realização, por exemplo, de uma reunião na Etapa de Pré-Obras - Assinatura de Adesão ao Programa (Ações) - para o Encontro para assinatura em Prédio Público – com duração de cinco horas (Atividades) deveriam ser discriminadas as seguintes despesas:

- i. Elaboração de convites: 2 horas Assistente Social Fernanda para preparação e impressão: R\$12,50; office-boy para entrega dos convites (3 dias): R\$75,00; 50 papéis-cartão: R\$15,00; 1/5 cartucho: R\$17,00;
- ii. Hora-técnica para organização do evento: 10 horas técnicas Relações Públicas: R\$75,00;
- iii. 02 Monitores – cuidar das crianças das famílias - 05 horas cada (10,00 R\$/hora) – Total de R\$ 100,00;
- iv. impressão dos termos (1 cartucho – R\$85,00 preto; 1 resma sulfite R\$13,00;
- v. Material de consumo: 1 cx canetas R\$15,00;
- vi. Atividade para as crianças desenharem: ½ resma sulfite: R\$7,50; 6 caixas lápis de cor: R\$30,00
- vii. Lanche para as famílias (bolo, suco, refrigerante, café, chá, água (7,00 * 130 pessoas)
- viii. Retroprojeter da Prefeitura – Se alugado: R\$ 30,00

Esse modelo tem uma série de problemas que procuramos discutir com os técnicos da Caixa em vários momentos diferentes:

- a. Como esse ainda é uma tipologia de financiamento nova, os próprios técnicos da Caixa tinham dúvidas em relação a qual seria o padrão definitivo de elaboração do orçamento (para o jaguary foram preenchidas mais de 5 versões diferentes);
- b. Uma atividade de cunho social não pode ser medida com o mesmo tipo de quantificação para uma obra ou compra de suprimentos;
- c. Uma vez que um projeto de regularização fundiária dura em geral alguns anos, o modelo proposto pela Caixa enrijece mudanças de atuação que com certeza terão que acontecer no decorrer do projeto.

5. QUESTÕES JURÍDICAS

Durante o processo para definição do conteúdo e formato dos *Kits Judiciais* foram feitas várias reuniões conjuntas entre a equipe técnica da prefeitura de Amparo, o Poder Judiciário, a Promotoria Pública e o Cartório de Registro de Imóveis do município de Amparo. Além disso, foram feitas também reuniões com a diretoria da OAB-Amparo e com a Defensoria Pública Regional (em Campinas). Todo o conteúdo dos *Kits Judiciais* foi definido a partir das demandas específicas de cada uma das partes envolvidas nos processos de usucapião. Os *Kits* foram pensados como uma ferramenta eficiente para a elaboração e ajuizamento dos processos de regularização fundiária, independentemente da modalidade de usucapião escolhida, através da otimização dos passos processuais necessários para o sentenciamento final da ação, objetivando uma sensível redução de trabalhos para os envolvidos (juízes, advogados, promotores, oficiais de justiça, etc) e também do tempo de tramitação do processo no âmbito judicial.

Mesmo assim, uma vez ingressadas as ações no Poder Judiciário, verificou-se que alguns conceitos pessoais, notadamente dos Juízes e do Oficial do Cartório de Registro de Imóveis, que também se manifesta nos processos de usucapião, acabaram por imprimir dificuldades que se esperavam superadas, além de um ritmo lento na tramitação das ações. O juiz responsável por uma das varas tem insistido na necessidade de uma nova perícia técnica para averiguar as características físicas do imóvel, mesmo que o *Kit* contenha levantamento planialtimétrico elaborado por profissional competente e habilitado para tal. Enquanto o Oficial Registrário imóveis entende que existe a necessidade de um projeto de regularização urbanística aprovado para viabilizar o registro dos imóveis usucapidos.

Apesar de toda a parte técnica ter sido produzida pelo próprio Estado, (leia-se Prefeitura), o Estado Juiz não lhe ofertou a credibilidade esperada, estando na expectativa de nomeação de um perito judicial para conferência dos dados técnicos apresentados nos autos (levantamento topográfico, memorial descritivo, rol de confrontantes). Além dessa situação que já se apontou na tramitação da ação, igualmente o Oficial Registrário, não conseguiu atinar que o procedimento intentado, por ser oriundo de um programa oficial de regularização fundiária, não deveria seguir as rotinas normatizadas pela Corregedoria Geral de Justiça, que dita as regras administrativas aos Cartórios de Registro de Imóveis. Assim, especificamente, se nas ações de usucapião normal, as normas exigem que os imóveis usucapidos não contemplem identificação através de número de lote e quadra, nas ações de usucapião decorrentes de processo de regularização fundiária essas regras não deveriam ser utilizadas, na medida em que, embora tramitando individualmente, essas ações dizem respeito à regularização de um loteamento irregular como um todo e por isto deve guardar com ele estrita relação. No entanto, tais dificuldades serão superadas a partir da melhor compreensão dos agentes estatais que, nos casos de regularização fundiária, o Estado deve ser visto como o agente indutor e até mesmo coordenador dos procedimentos, que deverão ser concebidos de forma una e não sectarizada como histórica e ordinariamente vem sendo concebida por seus agentes, quer sejam eles juízes, promotores, escrivães, etc.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência regularizatória vivenciada no Loteamento Jaguary evidenciou que, para se alcançar os objetivos inicialmente propostos, foi extremamente importante a existência de real interesse aliado à conjugação de esforços dos vários atores envolvidos no processo.

Não basta somente a vontade política do Poder Municipal, que é o ente condutor de todo o processo, em realizar todos os procedimentos pedidos pela legislação vigente. Também se faz necessário que os demais entes públicos envolvidos, como os membros do Poder Legislativo Municipal, os membros do Ministério Público e, em especial, os membros do Poder Judiciário e todo o aparato estatal a ele ligado, como os serventuários forenses e o oficialato do Cartório de Registro de Imóvel, tenham a concepção da exata magnitude do problema e das dificuldades que o cercam, para que, dentro de suas competências funcionais realizem seus misteres quando chamados a tanto, com concepções e leituras pessoais de conceitos e entendimentos normativos os menos formais possíveis, de forma a facilitar as ações necessárias, uma vez que a regularização fundiária envolve assuntos de caráter multidisciplinar, como urbanismo, meio ambiente, registro público, processos e procedimentos judiciais e extrajudiciais. Cada um deles com enfoques normativos complexos, que se levados às esferas da concepção formalista, poderão, se não inviabilizar, ao menos complicar o processo com a elevação dos prazos e custos para a sua finalização.

A aprovação da lei 11.977 definiu novos marcos legais em relação à regularização fundiária no Brasil. A regulamentação da Regularização Fundiária de Interesse Social exclui, no entanto, uma parcela considerável dos assentamentos irregulares brasileiros. A nova lei se adequa à realidade dos grandes assentamentos irregulares (loteamentos e favelas) existentes nas metrópoles brasileiras, mas deixa de fora parte considerável dos assentamentos de pequeno e médio porte. O Programa traz grandes e importantes avanços, mas existe ainda a necessidade de se pensar em estratégias e metodologias diversas que viabilizem a regularização dos diferentes tipos de assentamentos irregulares urbanos existentes em nossas cidades.

Passado pouco mais de um ano da entrega dos primeiros *Kits Judiciais*, acreditamos que a metodologia desenvolvida tem se mostrado eficiente tanto como forma de sistematizar os levantamentos cadastrais realizados, como também para instigar a participação ativa da população local nas diversas etapas do processo de regularização fundiária. Uma vez com o *Kit* em mãos, o morador pode optar por participar de uma ação coletiva organizada pelo poder público, ajuizar a ação de forma autônoma ou mesmo a partir da associação de moradores ou outro tipo de organização coletiva.

Três questões primordiais ainda devem ser discutidas amplamente e resolvidas no âmbito da gestão urbana nacional: a capacitação financeira dos municípios brasileiros para implementação de uma política de desenvolvimento urbano local, a incorporação dos avanços legais por parte do poder judiciário e a aplicação real da função social da propriedade.

A Constituição Federal de 1988 determinou que a gestão urbana é de responsabilidade dos municípios. Porém, nas questões relacionadas ao desenvolvimento urbano essa desconcentração não representou capacitação financeira ou mesmo técnica das administrações municipais. A capacidade financeira dos municípios é quase que exclusivamente para custeio com pouquíssima sobre de recursos para investimento em projetos de desenvolvimento urbano, dependendo quase que exclusivamente de repasses federais (principalmente) e estaduais (em menor proporção). O Estado brasileiro ainda não passou por um processo (desejável) de reformulação na área do desenvolvimento urbano. A capacidade de investimento nessa área continua concentrada quase que exclusivamente no nível federal, em especial a partir de políticas e programas do Ministério das Cidades e do Ministério do Desenvolvimento. Some-se a isso que o formulador de fato das políticas

de investimento vem sendo a Caixa Econômica Federal. Pode-se dizer que a Caixa é atualmente no Brasil, na área de desenvolvimento urbano, a principal responsável pela administração dos recursos públicos existente, sendo responsável inclusive pelo desenho da distribuição dos investimentos e pela definição das regras para seu uso.

Após quase uma década de aprovação do Estatuto da Cidade, ainda é visível a percepção de que na maioria dos entes públicos envolvidos com a questão urbana (administrativos, legislativos e jurídicos), o conceito de direito de propriedade ainda é muito ligado a uma concepção individualista e formal que domina a cultura geral dos operadores do direito, em total contraponto aos novos contornos socializantes que o direito de propriedade vem demonstrando desde o advento da Carta Constitucional, do Estatuto da Cidade e do Programa Minha Casa Minha Vida.

Existe ainda a necessidade de criação de uma cultura entre os membros do poder judiciário, da promotoria pública e dos oficiais cartorários de aceitação dos avanços normativos e processuais regulamentados tanto pelo Estatuto da Cidade quanto pelo Programa Minha Casa Minha Vida, como forma de, de fato, viabilizar um programa nacional de regularização fundiária plena.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alfonsin, B. (2001) Políticas de Regularização Fundiária: Justificação, Impactos e Sustentabilidade, *in* Fernandes, E. (org). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**, Del Rey, Rio de Janeiro.

D'Ottaviano, M. C. L., Quaglia-Silva, S. L. (2009) Regularização Fundiária No Brasil. Possibilidades Abertas pelo Estatuto da Cidade. O Caso Jaguar. **Anais do XIII ENAnpur**. Anpur, Florianópolis.

Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Fernandes, E. (2006) A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil *in* Fernandes, E. e Alfonsin, B. (coord). **Direito urbanístico**. Del Rey/Lincoln Institute, Belo Horizonte.

Lei Lehmann – Lei Federal 6.766 de 19 de dezembro de 1979.

Lei Federal 9.785 de 29 de janeiro de 1999.

Maricato, E. (2002) **Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana**, Vozes, Petrópolis.

Programa Minha Casa, Minha Vida, Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009.

Salles, V. (2010) Usucapião administrativa – Lei 11.977, de 2009, disponível em <http://registradores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009>, acesso em 27/março/2010.

Silva, J. A. da (2008) **Direito Urbanístico Brasileiro**, Malheiros Editores, São Paulo.