

POLITICA DE HABITAÇÃO COM REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA – MG

José Augusto Ribeiro Toledo (1); Gustavo Francis Abdalla (2)

(1) Mestrando - UFF, Coordenador do Programa de Regularização Fundiária – Prefeitura de Juiz de Fora, Brasil – e-mail: jribeirotoledo@yahoo.com.br

(2) Departamento de Arquitetura e Urbanismo – Faculdade de Engenharia – Universidade Federal de Juiz de Fora, Brasil – e-mail: gustavofrancis@ig.com.br

RESUMO

Proposta: Nos últimos anos devido ao acelerado processo de migração campo-cidade e também há grande desigualdade social em nosso país, a população de baixa renda tem procurado resolver o problema de moradia fora do mercado formalizado, procurando alcançar este direito com ações de ocupação de terrenos vazios públicos ou privados, através de parcelamentos irregulares/clandestinos ou de modo espontâneo para garantir um espaço na cidade que também lhe pertence. Porém estas ações desarticuladas criam áreas não reconhecidas oficialmente onde os processos de crescimento não obedecem a nenhum marco regulatório. As prefeituras na tentativa de estruturar a cidade promovem programas de regularização fundiária com o objetivo de reconhecer a posse nestes terrenos. O município de Juiz de Fora, também envolvido neste problema nacional, desenvolve ações para o reconhecimento destes espaços urbanos ilegais. **O objetivo** deste artigo é avaliar os procedimentos necessários para promover a aprovação dos projetos de regularizações nesta cidade, uma vez que não obedecem a legislação federal de parcelamento (Lei nº 6766/79) e tentar vislumbrar os reflexos que ocorrem no ordenamento urbanístico da cidade, pois são caracterizadas como Zonas Especiais de Interesse Social onde as leis de uso e ocupação do solo não são aplicadas e quando se aplicam são de maneira diferenciada. **Método de pesquisa/Abordagens:** Consulta a legislação de uso e ocupação do solo do município de Juiz de Fora e também consulta aos procedimentos existentes para promover a regularização fundiária destas áreas. **Resultado/contribuição:** É esperado que com a análise deste material possa haver uma maior reflexão sobre a questão do acesso a terra urbanizada através de uma política de habitação com características de prevenir estas ocupações fazendo que haja um planejamento melhor do espaço urbano.

Palavras chave: regularização fundiária, ocupação irregular, legalização.

ABSTRACT

Proposal: In the last years due to the sped up process of migration field-city and also the great social inequality in our country, the low income population has looked for the solution of the housing problem out of the legalized market, trying to reach this right with action of occupation public or private empty land, through irregular land division or in spontaneous way to guarantee a space in the city that also belongs to it. However these disarticulated actions create unrecognized areas officially where the growth processes do not obey rules or laws. The city governments in the attempt to structuralize the city promote programs of agrarian regularization with the objective to recognize the ownership in these lands. The city of Juiz de Fora, also involved in this national problem, develops action for the recognition of these illegal urban spaces. **The objective** of this article is to evaluate the procedures necessary to promote the approval of the projects of regularizations in this city, once that do not obey the federal legislation of division (Law n° 6766/79) and to try to glimpse the consequences that occur in the urban order of the city, therefore are characterized as Zones Special of Social Interest where the laws of use and occupation of the ground are not applied and when they are applied they are in differentiated way. **Method:** It consults the use legislation and occupation of the ground of the city of Juiz De Fora and also consults to the existing procedures to promote the regularization agrarian of these areas. **Findings:** It is expected that with it analyzes of this material can have a bigger reflection on the question of the access the land urbanized through one politics of habitation with characteristics to prevent these occupations making that has a better planning of the urban space.

Key Words: agrarian regularization, irregular occupation, legalization

1 INTRODUÇÃO

Na sociedade Brasileira observamos uma proposta de desenvolvimento desigual entre as classes sociais e isto vem sendo observado através de uma má distribuição de renda, riqueza e oportunidades, fazendo que muitas vezes uma pequena parcela da população tenha acesso a produção de bens e serviços e uma grande parcela é forçada a sobreviver com o restante.

Os planejamentos urbanos na sua maioria são feitos não levando em consideração a condição socioeconômica da população, além de serem estáticos e muito restritivos não acompanhando a dinâmica de crescimento das cidades, fazendo que uma parcela significativa das aglomerações urbanas se desenvolvam a margem do que fora planejado. Em outras palavras, nos últimos anos tem sido comum encontrar planejamentos urbanos que foram ordenados para tratarem da exceção enquanto que devido à condição socioeconômica e ao próprio planejamento, as cidades cresceram de maneira desordenada.

Particularmente no planejamento habitacional as ações para atendimento as pessoas carentes cumpriram pouco seus objetivos, desde a Fundação da Casa Popular passando pela criação e extinção do Banco Nacional da Habitação – BNH¹. Observamos também que a partir da década de 50 houve um processo crescente de migração campo-cidade e hoje 82% da população brasileira esta concentrada nas cidades (IBGE – Censo ano 2000), sendo que neste percentual estima-se em 60 milhões o numero de brasileiros morando nas favelas e em loteamentos clandestinos e irregulares.

Nas ultimas décadas devido aos motivos já relatados e pela falta de políticas públicas, as ocupações irregulares foram o caminho que a população encontrou como acesso a terra, mas que infelizmente não são dotadas de infra-estrutura e não dão garantia à propriedade.

¹ Criado na década de 60 para tratar da provisão de moradias no Brasil, mas que infelizmente foi extinto nos anos 80, deixando um legado de vários conjuntos populares com baixa qualidade de habitação e espaços coletivos e com altos índices de violência e desagregação social.

Na foto a seguir podemos observar o caos social, vivido em nosso País relativo a ocupação desordenada do solo urbano. Notamos dois casos bem claros de segregação social. Enquanto famílias inteiras ocupam áreas e constroem barracos sem nenhuma condição de moradia, outras promovem verdadeiros fortes, achando que desta maneira estarão seguras e protegidas das mazelas sociais do Brasil.



Desequilíbrios urbanos: o futuro poderá ser melhor com a produção de Planos Diretores?

Como Parte das ações para reversão do caos de moradia no Brasil o governo federal juntamente com as prefeituras municipais vem promovendo programas para regularização fundiária, dotando as ocupações irregulares com condições de habitabilidade e a entrega dos títulos de posse.

O município de Juiz de Fora², também não foi exceção a regra, isto é, com o crescimento desta cidade e por falta de opção de moradia digna para a população de baixa renda, várias áreas foram ocupadas de maneira irregular e desde a década de 80 esta cidade já trabalha com ações de regularização fundiária a fim de legitimar a posse aos efetivos ocupantes de terreno.

² O município de Juiz de Fora esta situado na Zona da Mata Mineira e segundo censo do ano de 2000, realizado pelo IBGE o total da população é de 456.000 habitantes.

2 INSTRUMENTOS E AÇÕES IMPLEMENTADAS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

2.1 - Criação da coordenadoria de regularização de loteamentos – CORE

Conforme já relatado e também devido à aprovação pelo governo federal da Lei 6766/79 alterada pela Lei, que define procedimentos para parcelamento de solo urbano no Brasil, o acesso a terra urbanizada ficou muito difícil pela população carente. A prefeitura de Juiz de Fora com a edição desta lei também promulgou a lei 6908/86 que disciplina o parcelamento de solo, visando assegurar boa infra-estrutura na área urbana da cidade.

Através destas leis parecia que o problema estava resolvido, mas foi esquecida a condição socioeconômica de nossa população. Foi deixado para o poder público a missão de garantir moradia à população carente, que infelizmente não foi alcançada devido à ineficiência da máquina pública e pela crescente demanda de moradias populares. Como resultado, vê-se crescer nas cidades o número de assentamentos clandestinos e/ou irregulares, e em muitos casos até com a conivência do poder público, por não ter outra alternativa de oferecer o acesso a terra.

Como uma das soluções para combater o crescente aumento do déficit habitacional na cidade, foi criada a Coordenadoria de Regularização de Parcelamentos – CORE³, através do decreto nº 3598 de 21 de agosto de 1986, com a competência de promover a regularização de loteamentos e desmembramentos ilegalmente implantados e de áreas incluídas no Programa Especial de Desenvolvimento Comunitário.

Conforme o presente decreto esta coordenadoria compõe-se de :

I – Coordenador Geral;

II – Comissão executiva

1 – Área Jurídica

2 – Área Física

³ Um dos motivos que levaram a criação da CORE, foi a experiência exitosa de regularização da Vila Olavo Costa em 1985, cujo instrumento de transmissão foi a doação dos lotes aos efetivos ocupantes dos terrenos.

3 – Área Social

III – Setor de Apoio

1 - Área Técnica

2 - Área Administrativa

Na criação do regulamento desta coordenadoria as funções de cada área foram definidas e também foi acordado que o melhor instrumento jurídico para reconhecimento e garantia da posse sem que houvesse especulação imobiliária seria a Concessão com Direito Real de Uso, não sendo permitido a transmissão da posse no prazo mínimo de 08 anos.

No início dos trabalhos a CORE estava vinculada ao extinto IPPLAN, Instituto de Planejamento Urbanístico de Juiz de Fora. Após, foi transferida para a EMCASA, Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora que foi criada no ano de 1986, composta de Diretor Presidente, Diretoria Técnica e Diretoria Administrativa Financeira. Esta empresa pública tem a função de participar na formulação e implementação da Política Habitacional e desenvolver todas as ações de combate ao déficit habitacional do município. Desde sua criação até o ano de 2003, esta coordenadoria desempenhou um importante papel no reconhecimento da posse em áreas ocupadas com cerca de 10.000 terrenos regularizados.

2.2 - Criação do programa de regularização fundiária - PRF

No ano de 2000, a Prefeitura de Juiz de Fora passou por uma reforma administrativa onde toda a estrutura anterior foi extinta juntamente com todos os órgãos operacionais e uma nova concepção de administração pública foi adotada. Com o advento desta reforma os trabalhos da CORE tiveram que ser reavaliados e no ano de 2003 foi criado o Programa de Regularização Fundiária - PRF, através de parceria da Prefeitura de Juiz de Fora (PJF) com a Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora (EMCASA), com os mesmos propósitos da

extinta CORE, porém contando agora com orçamento municipal para desenvolvimentos das ações atinentes a regularização Fundiária.

Na elaboração do regulamento deste programa, foi seguida basicamente a mesma estrutura de funções existente anteriormente, com algumas considerações e atualizações face o processo de crescimento da cidade e a dinâmica requerida pelo próprio programa de regularização fundiária.

Com relação ao instrumento jurídico aplicado para reconhecimento da posse além da utilização da Concessão com Direito Real de Uso⁴, esta sendo aplicado também a alienação de terreno público diretamente para o ocupante do terreno, conforme prevê a lei federal de licitações nº 8666/93, alterada pela lei nº 8883/94 nos casos de dispensa e de inexigibilidade para determinadas contratações.

No artigo 17, desta lei esta previsto que as alienações de bens da administração pública, subordinando-a a existência de interesse público, devidamente justificado, deverá ser precedida de avaliação e obedecer as seguintes normas:

I - Quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

F - A alienação, concessão de direito de uso, locação ou permissão de uso, de bens imóveis construídos e destináveis ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social, por órgãos ou entidades da administração públicas especificamente criado para este fim.

Em alguns casos onde o poder aquisitivo dos ocupantes de terreno esta situado em uma faixa de renda elevada onde não se justifica o interesse social, aplicamos o procedimento

⁴ A concessão é transmitida por tempo indeterminado, podendo ser transmitida após o prazo de 08 anos com prévia anuência da Prefeitura de Juiz de Fora.

de incorporação desta área pública ao patrimônio da EMPRESA REGIONAL DE HABITAÇÃO – EMCASA, que após promove os contratos de compra e venda de cada ocupação com valores próximos ao do mercado.

2.3 - Etapas do programa de regularização fundiária - PRF

Uma vez detectado a necessidade de regularizar a área ocupada indevidamente e face a irreversibilidade e o grau de consolidação, são providenciadas as primeiras análises abordando inclusive a titularidade do entorno da área. Após são executados levantamento topográfico, cadastro socioeconômico evidenciando cada ocupação, ruas, divisas, posteação, renda familiar, tempo de moradia, etc.

Com o levantamento topográfico cadastral é feita a compatibilidade entre as situações documental e de campo, dá-se início a confecção do projeto de regularização, tentando promover uma ordenação urbanística e definir um melhor sistema de trânsito para veículos e mobilidade de pedestres, que depois de concluído é enviado ao setor público competente para aprovação. Após aprovado é feito requerimento ao cartório de registro de imóvel competente para registro cartorário.

Com o projeto aprovado e registrado, o poder executivo envia mensagem à câmara municipal para aprovação da mensagem que autoriza o executivo a promover a concessão dos terrenos aos moradores e depois de aprovada, são confeccionados os títulos de concessão e enviados ao cartório de registro de imóveis para averbação, constando o terreno em nome do efetivo ocupante.

3 FORMULAÇÃO DO PLANO DE HABITAÇÃO DE JUIZ DE FORA E REGULAMENTAÇÃO DAS ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

No ano de 2000, o município de Juiz de Fora se candidatou aos recursos financeiros do Programa Habitar Brasil BID, que visa a urbanização de assentamentos Subnormais. Para atendimento às exigências deste Programa a Prefeitura apresentou no ano de 2001, o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais – PEMAS, com 03 componentes nas áreas de Políticas e Programas, Planejamento e Gestão, Regulação Urbanística.

Em 2006, tiveram início 02 ações do PEMAS que são: A elaboração da Política Habitacional do Componente Políticas e Programas e a Regulamentação Urbanística para as Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS. Para desenvolvimento dos produtos relativos a estas ações foi contratado o Centro de Pesquisas Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora – CPS/UFJF.

Com relação a regulamentação das AEIS, todas já foram diagnosticadas e os trabalhos seguintes serão com relação aos desenvolvimentos dos planos de urbanizações locais (PUL's)⁵ incluindo minuta de lei com parâmetros urbanísticos a serem aprovados através de lei pela Câmara Municipal.

Os trabalhos relativos à formulação do Plano Municipal de Habitação, foram iniciados com a etapa de diagnóstico e nos próximos meses será quantificado o valor absoluto das necessidades habitacionais que é o somatório do déficit habitacional propriamente dito com a inadequação habitacional. Após o Levantamento de toda a demanda habitacional, serão apresentadas várias proposições visando a diminuição destas necessidades habitacionais, criando inclusive mecanismos para provisão de moradias para as demandas futuras.

Serão contempladas no Plano de Habitação as ações de mobilização da sociedade para que realmente o Plano não fique no campo das proposições e que seja transformado em lei,

⁵ Das áreas diagnosticadas foram escolhidas 43 áreas para desenvolvimento dos Planos Urbanísticos Locais, com um cerca de 4000 ocupações irregulares.

para que tenha um caráter mais efetivo. Dentre as proposições que serão apresentadas, estarão contemplados os instrumentos contidos na Lei 10257/2001 – Estatuto das Cidades, revisão das leis tributárias e urbanísticas visando incrementar a produção de loteamentos populares e fortalecer o Fundo Municipal de Habitação.

Como parte das ações relativas à mobilização da sociedade na proposta de formulação da Política Municipal de Habitação, o Jornal Tribuna de Minas do Município publicou no dia 18/10/2006, artigo elaborado pelo Sr. Presidente do Conselho Municipal de Habitação, transcrito a seguir, com o propósito de dar divulgação ao início dos trabalhos deste plano e criar conscientização do que realmente seja uma Política Municipal de Habitação.

“A Prefeitura de Juiz de Fora firmou contrato com o Centro de Pesquisas Sociais da UFJF, com o objetivo de formular a Política Municipal de Habitação de nosso município. Mas para que serve isto?

Nos últimos 30 anos temos observado uma proposta de desenvolvimento desigual em nossa sociedade com uma má distribuição de renda, riqueza e oportunidades, fazendo que uma pequena parcela tenha acesso à produção de bens e serviços enquanto que outra grande parcela é forçada a sobreviver com o restante.

No caso de acesso a terra urbana o que temos visto são inúmeras ocupações de terrenos de maneira desordenada sendo a sua maioria em locais impróprios para construção, pelo fato do mercado imobiliário formalizado não ter este tipo de produto e tão pouco o poder publico não ter estrutura para atender a esta grande demanda.

Como solução o que temos visto são ações de regularização fundiária para dotar estas ocupações com infra-estrutura invertendo o processo com a adoção da seguinte pratica: Deixa-se ocupar, pois não se tem o que ofertar conforme é dever do estado e após tenta-se regularizar oferecendo serviços em forma de favor (Política do beija mão). Desta forma não se estranha o fato de algumas ocupações em nossa cidade terem o nome de Vila Mello Reis, Vila Tarcisio e Vila Bejani.

A Política de Habitação tem o propósito de zerar o déficit habitacional, mas principalmente deverá conter instrumentos de acesso a terra urbana à população de baixa renda seja pelo mercado imobiliário em forma de parcerias com o poder publico ou até de maneira subsidiada. Para isto os municípios brasileiros

já contam com a Lei nº 10257 de 10/07/2001, mais conhecida como “ESTATUTO DAS CIDADES” que tem como objetivo maior o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Tornar uma ocupação irregular em condições de habitabilidade com obras de infra-estrutura tem custado muito mais caro do que a implantação de maneira correta de um empreendimento popular, exatamente pelo fato destas áreas demandarem obras de contenção de encostas, demolição e construção de moradias, recuperação ambiental, etc.

Os trabalhos para formulação desta política já foram iniciados e temos a certeza do compromisso da administração pública com a formatação final em forma de Lei municipal aprovada pela câmara de vereadores. Pedimos a Deus que todos os envolvidos estejam iluminados nas proposições apresentadas e nas tomadas de decisões, para que realmente esta lei possa acontecer e atender com dignidade humana realmente aqueles que mais precisam.” – José Augusto Ribeiro Toledo, Presidente do Conselho Municipal de Habitação.

4 - CONCLUSÃO

Atualmente pode-se observar que a principal meta do poder público na área de habitação popular é qualificar os assentamentos subnormais, para dar condições de habitabilidade e garantir moradia digna. Uma das etapas deste processo consiste na regularização fundiária, que garante o reconhecimento da posse para os ocupantes de terreno.

Apesar de este trabalho ser de grande valia, pois reconhece a posse e resgata o sentimento de cidadania aos moradores destes assentamentos ainda se trata de ações “curativas” para diminuir o déficit habitacional existente no Brasil, além de possuir um custo muito alto com as obras de urbanização. Estas ocupações por não terem sido projetadas, localizam-se muitas vezes em locais de declividade acentuada, fragilizadas ambientalmente e distantes dos serviços essenciais de urbanização. Com isto verifica-se que o custo destas obras chega a ser até 05 vezes maior que o custo para implantação de um loteamento popular em área pré-estabelecida com projeto urbanístico definido antes da ocupação.

Com a edição da lei de parcelamentos nº 6676/79 que prevê multa e pena de reclusão para o loteador que não cumprir todos os requisitos para a implantação de loteamentos, incluindo os serviços de urbanização, houve uma inibição para criação de loteamentos populares. Porque o empreendedor investiria em loteamento popular se os custos de implantação são iguais para um loteamento destinado a classe média ou alta?.

Com isto restou ao poder público prover de terra urbanizada a população carente, mas como a demanda cresce em progressão geométrica e a oferta em progressão aritmética, observa-se um grande déficit habitacional, que a população supri através de ocupações irregulares, muitas vezes com a própria conivência do município, já que o tem a oferecer é pouco quando comparado com as necessidades do povo.

Ermínia Maricato, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, em seu livro BRASIL,CIDADES (2001), faz um interessante comentário sobre esta realidade, quando chama este assunto de Regulação discriminatória:

“Como parte das regras do jogo, a ocupação de terras urbanas tem sido permitida. O Estado não tem exercido, como manda a lei, o poder de polícia. A realidade urbana é prova insofismável disso. Nota-se inclusive uma relação entre áreas de proteção ambiental e áreas inadequadas à ocupação (beira de córregos, encostas deslizantes, várzeas inundáveis, beira de autopistas) e o uso do solo pela moradia pobre. Parece que tudo pode desde que não afronte as áreas valorizadas pelo mercado. Aí a lei se aplica. O resultado, este sim, é uma grande baderna.”

Nos locais onde as ações de regularização fundiária foram implementadas, verifica-se uma maior identidade do morador com o seu Habitat. As relações de pertencimento da comunidade são aguçadas, uma vez que com a inclusão da área no mapa da cidade, a condição de cidadania é estabelecida onde todos passam a terem direitos e deveres. A própria moradia começa a sofrer transformações de melhorias já que com a posse garantida justificasse a promoção de obras visando uma melhor integridade física e ampliações arquitetônicas para um melhor conforto e valorização da qualidade de vida.

Para facilitação do entendimento, das modificações havidas e percebidas são colocadas a seguir 02 fotos da mesma área, porém em 02 situações distintas: A 1ª antes do processo de regularização fundiária e a 2ª após a regularização ter acontecido.



1ª Foto – Arquivo EMCASA – Março 2000



2ª Foto – Arquivo EMCASA – Junho 2001

5 BIBLIOGRAFIA

- 1 – ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio. A lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- 2 – ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio. Regularização da Terra e Moradia. O que é e Como Implementar. São Paulo: Instituto Polis, 2002.
- 3 – KAMINSKI, Kristhian e QUEIROZ Patrícia. “A Explosão da Periferia”, Revista Veja, ed. 1684, ano 34, nº 3, pp.86-93.
- 4- BONDUKI, Nabil. Origens da Habitação Social no Brasil. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.
- 5 - ERMINIA, Maricato. Brasil, Cidades: Alternativas para a Crise Urbana. Petrópolis, R.J. Vozes, 2001.

- 6– SILVA, José Maria da e SILVEIRA, Emerson Sena da. Apresentação de Trabalhos Acadêmicos. 3ª ed. Juiz de Fora: Templo, 2004.
- 7 – PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, Processo Administrativo nº8806/86.