

REGULARIZAÇÃO DOS IMÓVEIS DA REDE FERROVIÁRIA FEDERAL S.A.:
um Grande Desafio dos Governos Federal, Estaduais e Municipais.

“Um Trem de Histórias e de Regularização Fundiária”.



*Arquiteta, Urbanista, Mestre em Desenho Urbano e Assessora Técnica da SNPU/MCidades

**Arquiteta, Urbanista, Mestre em Planejamento Urbano e Assessora Técnica da

SNPU/MCidades.

Brasília, junho de 2004

Índice

1. Resumo.....	pag.3
2. Introdução	pag.4
3. Antecedentes.....	pag.5
4. Princípios e Diretrizes da Política de Gestão para os Imóveis da União.	pag. 9
5. Diretrizes da Política de Gestão do Patrimônio da União relativas aos imóveis da RFFSA.....	pag.11
6. Demandas dos municípios ao Ministério das Cidades.....	pag. 12
7. O Caso de Porto Alegre.....	pag. 14
8. Convênio da RFFSA, o Ministério das Cidades, o Ministério dos Transportes e a Caixa Econômica Federal	pag. 15
9. Propostas e Sugestões de Encaminhamento.....	pag. 16
10. Conclusões e Lições.....	pag. 28
11. Referências Bibliográficas	pag. 30

1. Resumo

Este estudo pretende explorar alguns aspectos que envolvem a discussão sobre a regularização fundiária dos imóveis da Rede Ferroviária Federal SA – RFFSA- em liquidação em todo país. Objetiva-se elaborar uma reflexão crítica sobre os problemas hoje existentes relacionados aos imóveis

não operacionais¹ da RFFSA (terrenos, estações, galpões), a possibilidade de utilização de novos instrumentos jurídicos/urbanísticos com vistas à regularização fundiária, a efetivação de novas ações municipais e de uma política de abrangência nacional, a partir dos novos princípios e diretrizes estabelecidos no Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01 e pela Medida Provisória nº 2.220/01.

2. Introdução.

O presente trabalho surgiu de uma das ações do Programa de Apoio à Regularização Sustentável, coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos - SNPU do Ministério das Cidades. Pela primeira vez no país está sendo formulada uma política de abrangência nacional relativa à Regularização Fundiária. Neste sentido, a ação da SNPU tem sido de apoiar os governos municipais, estaduais e organizações não governamentais nas ações de regularização fundiária, intervindo de forma mais direta, mas sempre em parceria com os municípios, em terras de propriedade da União, de Autarquias Federais ou de sociedade de economia mista como é o caso da Rede Ferroviária Federal SA. A sustentabilidade dos Programas Municipais de Regularização Fundiária não está relacionada apenas com a perspectiva jurídica do registro cartorial, mas com a integração dessa dimensão com as políticas públicas sociais e as estratégias de gestão urbana. A Política de Regularização deve ser capaz de superar o ciclo vicioso da irregularidade e reverter o atual padrão excludente de crescimento urbano.

O modelo brasileiro de urbanização produziu cidades fortemente marcadas pela irregularidade fundiária. Segundo os últimos dados do Censo –

¹Imóveis não operacionais são aqueles que não estão destinados à operacionalização das linhas de transporte ferroviário.

IBGE de 2000 cerca de 50% de todas as cidades brasileiras têm algum tipo de irregularidade de uso e ocupação do solo urbano ou das próprias construções. Este quadro decorre não só da ineficiência e como da diversidade com que o Poder Público controla o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no país, mas também da própria capacidade do setor público e privado de propiciar moradia e serviços públicos às diferentes faixas de renda da população.

A intervenção do Estado tem se apresentado de maneira diversa dependendo da área ou zona da cidade. Para áreas regulares e mais nobres das cidades se tem um vasto sistema de normas e legislações, além de infra-estruturas urbana, equipamentos e de serviços públicos. As áreas informais, principalmente, as mais pobres quase não recebem atenção. Essa concepção aumenta a segregação social e intensifica a cidade partida entre ricos e pobres e o universo da cidade legal e ilegal.

Neste contexto, as terras da União somam um vasto mercado de terras ‘invisíveis’ até hoje para o planejamento e para a legislação urbanística/ambiental. Os imóveis da RFFSA formam um conjunto considerável de terras vazias e edificações nos centros urbanos, de áreas ocupadas irregularmente por população de baixa e alta renda, ocupações nos limites de trilhos, em áreas *non aedificandi* e em áreas de proteção ambiental em todo Brasil.

Este estudo se propõe tão somente identificar os problemas relativos à demanda de imóveis não operacionais da RFFSA e apresentar algumas reflexões gerais sobre os principais aspectos que envolveriam uma regularização fundiária desse conjunto de bens imóveis não operacionais. Em seguida, a partir da política de Governo para regularização fundiária de

imóveis da União, apresenta todo o processo de articulação dos parceiros envolvidos que culminou na formulação e assinatura de um Convênio e de um caso concreto de regularização fundiária envolvendo o assentamento de população de baixa renda integrado a um Programa Municipal de Regularização Fundiária e Urbanização em Porto Alegre/RS. Por fim, são elaboradas algumas propostas para regularização fundiária e sugestões de encaminhamento da questão conforme as possibilidades e especificidades do quadro de imóveis não operacionais da RFFSA.

3. Antecedentes sobre a RFFSA.

A RFFSA é uma sociedade de economia mista de direito privado controlada pela União, que foi criada em 1957, produto de um conjunto de ferrovias privadas e estatais existentes no país. Possui um patrimônio avaliado em, aproximadamente, R\$26 bilhões, compostos por cerca de 28 mil quilômetros de linha, 1.700 locomotivas, 48 mil vagões, imóveis e móveis (250 mil itens) espalhados por vários estados brasileiros. A Malha Paulista, antiga FEPASA, foi incorporada à RFFSA em 1998.² A enorme quantidade de imóveis pertencentes à RFFSA originou-se do patrimônio imobiliário das antigas ferrovias e de um processo de acumulação de terrenos e construções considerados necessários, ao longo dos anos, para a implantação do sistema de transportes; incluindo o armazenamento, fluxos, construção de estações, armazéns, oficinas, depósitos e residências para os ferroviários. Muitas cidades brasileiras surgiram e se desenvolveram de núcleos urbanos formados em função da implantação do sistema ferroviário e de seu desenvolvimento.

As mudanças na estrutura econômica do país, a inadequação do sistema de bitolas diferentes dos trilhos, a política de implantação e desenvolvimento

²A concessão da malha foi realizada no mesmo ano, em leilão na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro. A malha foi arrendada para a Ferrobán por R\$245 milhões, com os bens necessários para a operação ferroviária.

da indústria automobilística no país e o incremento da construção das rodovias resultaram na desativação de muitos trechos e na redefinição do papel das ferrovias. O sistema ferroviário passou a não realizar o transporte de passageiros e com a privatização do transporte de cargas e a conseqüente diminuição deste serviço realizado por ferrovias a RFFSA perdeu muito de sua função original.

Assim, um grande número de imóveis, principalmente, estações, galpões e depósitos ficaram ociosos e até mesmo abandonados, sem qualquer manutenção e, portanto, gerando deseconomias e sujeitos à deterioração. A agravante desta situação é que grande parte dessas edificações que foram construídas nos séculos XIX e XX estão localizados nas áreas centrais das cidades e fazem parte da malha urbana, constituindo-se em um patrimônio relevante para a requalificação do espaço urbano e para a memória dos municípios. Só em Curitiba a ferrovia em diversas áreas cruza as ruas da cidade em 36 pontos. Ao longo dos anos o país vem perdendo este patrimônio de extremo valor não só material como também cultural.

Hoje o Brasil é um exemplo de atraso em transporte ferroviário. Tem menos linhas que México, Argentina e China e apenas 10% da malha opera em boas condições. Em 1996, as estradas de ferro começaram a ser privatizadas, mas poucos investimentos foram feitos até o ano de 2003.

A RFFSA teve o processo de liquidação iniciado em 1999 e desde então seus bens ativos não operacionais estão sob a responsabilidade da Comissão de Liquidação, que tem como missão fiscalizar o uso de bens arrendados e administrar os contratos de arrendamento, administrar os passivos judiciais cíveis e trabalhistas, alienar os bens, responder pelos danos ambientais

ocorridos em função de vazamentos de óleo, de produtos químicos, entre outros, procurando recuperar o meio ambiente e implementar ações que assegurem a preservação do patrimônio histórico ferroviário.³

Além de ser possuidora de um grande patrimônio imobiliário a RFFSA possui 30 mil ações trabalhistas, algumas já transitadas em julgado. As dívidas da RFFSA somam, aproximadamente, R\$6,5 bilhões. A política da Comissão tem sido vender os ativos para pagar os passivos. A Comissão de Liquidação da RFFSA tem enfrentado dificuldades para realizar estas operações em face da necessidade de desmembramento de terrenos para a regularização dos imóveis. Isto se deve ao fato de que a RFFSA não possui técnicos para a elaboração de projetos urbanísticos e grande parte dos imóveis se localiza dentro de áreas operacionais. Outro problema, também, considerado grave é a questão da contaminação do meio ambiente por substâncias químicas, como vazamentos de óleo de motores de subestações desativadas.⁴

A partir das demandas formuladas pelas Prefeituras Municipais com relação aos imóveis de propriedade da RFFSA que são de interesse dos Municípios para fins de regularização fundiária, reabilitação de áreas centrais e/ou preservação do patrimônio cultural, o Ministério das Cidades está formulando uma política de atuação em conjunto com o Ministério dos Transportes, DELIQ – Departamento de Extinção e Liquidação, do Ministério do Planejamento, Caixa Econômica Federal e com a Comissão de Liquidação da RFFSA. A definição e adoção de uma política nacional resultarão na aplicação de diretrizes para tratar os bens imóveis da RFFSA,

³Informações contidas no Plano de otimização com preservação e proveito econômico do patrimônio ferroviário “estações” com diminuição do passivo associado ao patrimônio, Rede Ferroviária Federal S/A – ESARP, 2003.

⁴A Companhia de tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB constatou vazamentos de óleo nas estações de Rubião Júnior em Botucatu, Ouro em Araraquara, Pantojo em Mairinque e Iperó, totalizando mais de 98.250 Ufesp's em multas.

visando, prioritariamente, uma política habitacional tanto para assentamentos de baixa renda já existentes, quanto para vilas de ferroviários consolidadas, a revitalização das áreas centrais com a restauração das Estações e Galpões Ferroviários e a requalificação dos espaços urbanos, integrando-os ao conjunto da cidade.

4. Princípios e Diretrizes da Política de Gestão do Patrimônio da União.

Historicamente a terra pública tem sido objeto de privatização e na maioria das vezes ilegal tais como: invasões, grilagens, abusos catorários, gestão ineficiente entre outras formas. Especificamente no caso da RFFSA com a gradual falta de investimentos no transporte ferroviário em prol do transporte rodoviário os problemas foram se agravando. Uma das grandes dificuldades encontradas na gestão deste patrimônio é de compatibilizar, de forma ágil, a liquidação dos bens imóveis não operacionais com a Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável e com os planos e programas de ordenamento territorial e urbano dos Municípios e Estados.

A Constituição Federal de 1988 ao rever o pacto federativo ampliou os direitos sociais, reconhecendo quatro novos direitos coletivos: ao planejamento urbano, ao meio ambiente equilibrado, à moradia regularizada e à gestão democrática. Entretanto, o conteúdo constitucional carecia de instrumentos de planejamento e gestão urbana que de forma concreta garantisse sua aplicação. O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, aprovado em 10 de julho de 2001, após uma luta de mais de dez anos, regulamentou os art 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e tornou mais consistentes estes direitos na medida que apresenta instrumentos para

implementá-los, como também retira obstáculos legais, particularmente, às políticas de regularização fundiária.

Esta nova lei é um novo marco jurídico, interpretando a cidade como uma produção coletiva e como tal a propriedade imobiliária não pode ser mais vista como no antigo Código Civil de 1916 no âmbito individual. O direito de propriedade imobiliária somente estará assegurado se cumprir sua função social na cidade, que por sua vez está determinado pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal.

O Estatuto da Cidade carrega em sua essência uma série de princípios e diretrizes, das quais ressaltamos três fundamentais que podem favorecer a implementação de ações no que diz respeito aos imóveis da União e, particularmente, da RFFSA:

A. A gestão eficiente, ética, participativa, e transparente dos imóveis da União;

A melhoria das cidades é responsabilidade de todos. A gestão democrática tão ressaltada nos últimos tempos deve na prática e não só na teoria e discurso permear todas as ações de governo. Os imóveis da União são da sociedade brasileira e como tal esta precisa estar bem informada e participar de todas as ações relacionadas ao seu patrimônio. O Poder Público tem o dever de dar transparência sobre sua conduta.

B. O cumprimento da função socioambiental do Patrimônio da União;

A União deverá promover a função socioambiental como uma atitude exemplar. Nos casos em que é possível uma ação mais direta como é o caso dos imóveis de propriedade da União deve promovê-la a partir de políticas

públicas mais diretas e específicas. Não é mais possível construir todo um argumento sendo a União a primeira a descumpri-lo. Contudo, é necessário ressaltar que nem tudo é passível de regularização, mas tão somente as ocupações que contemplem a legislação urbanística/ ambiental da União, Estados e Municípios.

C. A gestão compartilhada do patrimônio da União com os Estados e os Municípios.

A União, os Estados e os Municípios demonstraram, ao longo dos anos, serem incapazes de separadamente gerir o patrimônio público. São bem conhecidos os problemas de imóveis da RFFSA desocupados: como as Estações Ferroviárias abandonadas, gerando sérios prejuízos aos municípios e a degradação das áreas centrais das cidades, onde estão localizadas. Desta forma, a gestão compartilhada não só trará benefícios no momento da liquidação dos bens, como também no caso de cessão de uso garantirá a retomada futura do desenvolvimento do transporte ferroviário. Outra dimensão desta questão é no sentido da gestão compartilhada entre União, Estados e municípios que poderá agilizar o processo de licenciamento urbanístico/ambiental, a partir dos Planos Diretores e a aprovação e o gerenciamento dos empreendimentos pelo Município.

5. Diretrizes da Política de Gestão do Patrimônio da União relativas aos imóveis da RFFSA.

- A regularização fundiária dos imóveis da RFFSA deve ser articulada nos termos estabelecidos nos Planos Diretores quando existentes, e por meio de uma abordagem integrada das diversas leis aplicáveis, especialmente a Lei Federal nº 9.636, de 15 de maio de 1998, no que diz respeito à gestão do

patrimônio da União, a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, no que se refere ao parcelamento do solo para fins urbanos, e a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, em relação aos aspectos urbanísticos (Estatuto da Cidade), o Código Florestal e demais leis ambientais aplicáveis, bem como a legislação de proteção do patrimônio cultural de cada cidade.

- Os imóveis vazios ou subutilizados não operacionais da RFFSA deverão ser objeto de uma política de gestão e uso que garantam a sua manutenção e preservação e a função social da propriedade e da cidade.

- Os imóveis não operacionais ocupados por população de baixa renda (até 05 salários) deverão ser objeto de um Programa Municipal de Regularização Fundiária Sustentável articulado com o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, podendo ser alienados mediante avaliação que leve em consideração os custos necessários para reforma utilizando o método do Valor econômico de avaliação⁵.

- Os imóveis não operacionais da RFFSA ocupados por população de média e alta renda deverão ser objeto de alienação em conformidade com a legislação de licitação pública.

6. Quadro de Demandas dos municípios ao Ministério das Cidades.

As demandas dos municípios ao Ministério das Cidades iniciaram-se no primeiro semestre de 2003, apesar de já existirem a algum tempo em suas localidades. Isso se explica pela própria criação do Ministério, cuja atribuição é estabelecer a política urbana para o país. Neste sentido, apresenta um Programa de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável para estados e

⁵O Método do Valor Econômico, também chamada de Involutivo é adotado pela Caixa e está previsto pelas normas da ABNT, permitindo a avaliação das áreas abatendo de seu valor final os custos necessários para que o imóvel tenha sua feição original resgatada. Além disso, essa avaliação deve considerar o fato da área ser considerada ZEIS, quando for o caso.

municípios
galpões
comunidade
irregular
não op

Cidade	UF	Projeto	Objetivo Prefeitura
Juazeiro	BA	PA TRIMÔNIO VIVO- ESTAÇÃO FERROVIÁRIA ANTIGA	RESTAURAR A ESTAÇÃO VELHA DE PIRANGA (ESTAÇÃO FERROVIÁRIA ANTIGA)
Goiânia	GO	Construção de casas populares para 300 famílias	Construção de conjunto habitacional
Londrina	PR	Restauração da Praça Rocha Pombo e Construção do Pavilhão do Setentenário	Recuperação da Praça, Construção do Pavilhão do Setentenário; Implantação de Maquete Histórica da cidade. Custo estimado de R\$ 1,5 milhão. Com contrapartida do Município: 20% do valor da obra.
SARANDI	PR	Centro cultural e regularização de Vila de Ferroviários	Doação de área para a Prefeitura.
Cachoeira do Sul	RS	Regularização fundiária para habitação	Regularização fundiária para população de baixa renda
Candiota	RS	Regularização de conjunto habitacional	Regularização de área ocupada para uso habitacional
Porto Alegre	RS	Projeto Integrado Entrada da Cidade, HBB	Regularização fundiária de várias áreas e Vila dos Ferroviários.
Santa Maria	RS	Regularização fundiária para habitação	Regularizar tres núcleos habitacionais
Atibaia	SP	Regularização de áreas para população de baixa renda	Regularização de áreas para cerca de 1800 famílias, em áreas limdeiras à linha ferroviária.
Araraquara	SP	Traçado ferroviário de Araraquara	Intervenções para solucionar as interferências no tráfego urbano
Bebedouro	SP	Revitalização e restauração de Estação Ferroviária	Aquisição de prédio da RFFSA
Botucatu	SP	Centro de Formação Continuada	Revitalizar a área central da cidade, utilizando imóveis vazios
Campinas	SP	Regularização fundiária para habitação, construção de equipamento e implantação de centro cultural	Regularização fundiária de áreas para habitação de interesse social, construção da nova rodoviária e instalação da prefeitura nos edifícios de propriedade da RFFSA e implantação de centro cultural.
Campinas	SP	Construção da Praça Arautos da Paz	Construção e ligação ferroviária turística e histórica
Franca	SP	regularização de processo judicial, onde o município foi considerado réu, na desapropriação de terreno da RFFSA	
Mauá	SP		A prefeitura não formulou proposta
Jacareí	SP		
Mirassol	SP		Obter a cessão de uso da estação
Rincão	SP		
Santo André	SP		
Montenegro	RS	Restauração do complexo da Estação Férrea e reg. Habitacional	Resaturação da estação para atividades sócio-culturais e regularização fundiária para uso habitacional
Juiz de Fora	MG	Aquisição de edifício para sediar a Prefeitura.	A Prefeitura pretende comprar o edifício

tações e
amentos
upações
iárias) e

Fonte: Banco de Dados da SNPU do Ministério das Cidades, 2004.

7. O Caso de Porto Alegre/RS.

A Prefeitura Municipal de Porto Alegre - PMPA foi a primeira a formular uma proposta de negociação para solucionar a questão fundiária dos imóveis pertencentes a RFFSA, por intermédio do Ministério das Cidades, no sentido de agilizar as negociações que se prolongavam por muitos anos. A questão foi encaminhada por meio de Convênio entre a Prefeitura e a Comissão de Liquidação, com a interveniência do Ministério para firmar o compromisso de negociar as áreas de interesse das partes. As áreas pleiteadas pela Prefeitura são: a Vila dos Papeleiros (assentamento de população de baixa renda), a Vila dos antigos ferroviários e áreas para o Projeto Entrada da Cidade, com recursos do Programa Habitar Brasil - BID, que prevê a

construção de 268 moradias e equipamentos urbanos.

A proposta da Prefeitura foi a aquisição das áreas por meio de alienações e permutas utilizando um encontro de contas a partir da dívida tributária da RFFSA para com a PMPA (Relatório de Negociação, 09/06/03). Esta proposta pretendia garantir a permanência das famílias nas áreas com projetos de regularização fundiária e urbanização, melhoria e requalificação do espaço urbano para os moradores e usuários da cidade.

Nas negociações com a Comissão de Liquidação da RFFSA foi colocada a necessidade de avaliação dos imóveis pela Caixa Econômica Federal e uma análise do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN quanto ao interesse histórico e cultural dos imóveis⁶.

O Convênio assinado, em 16 de dezembro, de 2003 estabeleceu a parceria entre a RFFSA e a Prefeitura, onde as partes se comprometem em negociar as áreas de interesse para a regularização fundiária, execução de obras viárias e de urbanização. O primeiro fruto deste Convênio foi a regularização da Vila dos Papeteiros, considerada no Plano Diretor como Áreas de Especial Interesse Social – AEIS, beneficiando cerca de 200 famílias. Esta área foi permutada a partir de negociação dos débitos de IPTU da RFFSA com a Prefeitura e da avaliação pela Caixa, segundo o Método do Valor Econômico. Estes procedimentos serviram de base para definir um formato de negociações que poderá ser aplicado em outros casos para atender às demais demandas formuladas pelos municípios brasileiros relativas às áreas de propriedade da RFFSA.

8. O Convênio entre a RFFSA, o Ministério das Cidades, o

⁶Essa análise foi sugerida pelo Ministério Público Federal ao IPHAN e à Comissão de Liquidação da RFFSA.

Ministério dos Transportes e a Caixa Econômica Federal

O sucesso do Convênio de Porto Alegre como experiência piloto de regularização foi importante, pois respaldou a assinatura de um Convênio entre o Ministério das Cidades, o Ministério dos Transportes, a Comissão de Liquidação da RFFSA e a Caixa Econômica Federal com objetivo de operacionalizar a alienação de imóveis não operacionais de propriedade da RFFSA visando a regularização fundiária e a provisão habitacional de interesse social. Este Convênio⁷ firmado no dia 11 de maio, de 2004 permitirá também a proposição de soluções para o reassentamento da população de baixa renda que vive em faixa de domínio - área operacional - considerada de alto risco.

As ações previstas no Convênio serão desenvolvidas por um Grupo de Trabalho composto por representantes dos convenentes, que definirão os critérios de seleção dos imóveis e a metodologia do trabalho. Os convenentes têm a responsabilidade de analisar os casos demandados ao Ministério das Cidades, a partir da política de seu órgão, levando em conta os novos direitos assegurados pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, ou seja, o direito à cidade e a função social da propriedade e da cidade.

9. Propostas e Sugestões de Encaminhamento.

Mecanismos e instrumentos que poderão dar suporte aos processos de regularização dos imóveis da RFFSA.

Para que a regularização fundiária de imóveis pertencentes à RFFSA, de interesse dos Municípios, se concretize consideramos fundamental o

⁷ Foi assinado um Termo Aditivo, em 30/06/04, incorporando o IPHAN no convênio como parceiro nas ações devido a sua atribuição de se pronunciar a respeito do interesse histórico-cultural dos imóveis e a Secretaria do Patrimônio da União .

estabelecimento de parceria entre o Ministério das Cidades, o Ministério dos Transportes, o Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional - IPHAN, a Caixa Econômica Federal, a Comissão de Liquidação da RFFSA, a Secretaria do Patrimônio da União - SPU e as Prefeituras Municipais. Esta parceria é importante no sentido de viabilizar levantamentos, avaliações, financiamentos e os projetos de parcelamento uso, ocupação do solo e infra-estruturas básicas, para que as intervenções necessárias efetivamente se realizem.

Assim, por exemplo, os terrenos da RFFSA poderão ser desmembrados, desde que possam se compatibilizar com o desenvolvimento previsto para aquela fração urbana, definido pelo Plano Diretor do Município. Este trabalho poderá ser produto desta parceria uma vez que além de muitas prefeituras já possuírem um corpo técnico capacitado têm a competência legal, de acordo com a Constituição de 1988, para a tarefa da regularização fundiária. Desta forma, a Comissão da RFFSA em liquidação poderá alienar os terrenos que servirão para provisão habitacional de interesse social e aqueles terrenos que não interessam às prefeituras poderão ser alienados pelo valor de mercado, contribuindo assim para o saneamento das finanças da RFFSA e para o desenvolvimento urbano do Município. As duas partes também se articularão para a realização dos levantamentos da situação fundiária e tributária dos imóveis, além do cadastramento físico e sócio-econômico da população a ser beneficiada para o prosseguimento e a concretização das negociações.

Outra questão que merece ser discutida é a utilização de instrumentos urbanísticos que podem viabilizar a regularização fundiária para a população de baixa renda nestas áreas da RFFSA, como o estabelecimento de Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS ou Zonas Especiais de Interesse Social –

ZEIS. A definição das ZEIS no contexto do zoneamento municipal tem o objetivo, principalmente, de minimizar a pressão do mercado imobiliário, visando antes de mais nada gravar a área como de interesse social para baixa renda e desta forma aumentar a oferta de habitação nos municípios para esta faixa de renda em áreas dotadas de infra-estrutura e equipamentos. Por outro lado, concomitantemente, possibilita a permanência dos ocupantes nas áreas regularizadas, que são objeto de investimentos públicos.

A ZEIS deverá ser instituída pelo Plano Diretor ou por uma lei municipal específica e deverá conter a delimitação da poligonal da área, os critérios, as normas especiais de uso e ocupação do solo e os instrumentos que poderão ser utilizados nos processos de regularização fundiária e urbanização das áreas. Cabe aqui ressaltar que não se entende o processo de regularização fundiária desarticulado com o de urbanização.

O Plano de Urbanização das ZEIS deverá definir formas de gestão, implementação e manutenção com a efetiva participação da população em todo o processo, assim como da iniciativa privada, dos promotores imobiliários, das associações e cooperativas de moradores. Além disso, deverão ser definidos os padrões específicos de parcelamento, fixados o preço e a forma de financiamento, de transferência ou de aquisição das unidades habitacionais a serem produzidas⁸.

É também preciso promover a revisão dos índices urbanísticos e dos parâmetros construtivos nestas áreas de maneira mais adequada à forma espacial de cada assentamento, juntamente com novos critérios de percepção do formato e uso relacionados à apropriação dos espaços de uso público e

⁸Regularização da Terra e Moradia – O que é e como implementar. Instituto Pólis, São Paulo, 2002, p.92-96.

privado por essas comunidades locais. Estes índices devem garantir um modo de vida sem no entanto, promover a deterioração da qualidade dos espaços públicos.

Destacamos neste processo de regularização fundiária e urbanização a importância da participação da comunidade em todas as etapas dos planos e programas. Para isto é necessário além do fortalecimento da capacidade das Associações de Moradores e a criação de grupos gestores, uma política de capacitação nos assentamentos informais.

Outra questão fundamental é o enfrentamento da questão ambiental, pois naturalmente nem tudo será passível de regularização, mas não é mais possível interpretar com rigidez a não ocupação de áreas urbanas já consolidadas e consideradas de proteção ambiental. Acreditamos que é possível, em muitos casos, compatibilizar a proteção ao meio ambiente e o uso do solo para fins habitacionais com medidas compensatórias como: um Termo de Ajustamento de Conduta - TAC como instrumento de controle dos entes; supervisão e controle social para impedir novas ocupações; projeto de paisagismo e ambiental como medida mitigadora de impactos negativos; solução de drenagem e de tratamento de esgotos como medida indispensável à sustentabilidade urbano-ambiental; entre outras.

É necessário que os programas e os instrumentos de regularização fundiária estejam integrados ao Plano Diretor, quando existente, e ao projeto específico da cidade que todos queremos e sonhamos. A combinação de instrumentos poderá solucionar muitos dos problemas da ilegalidade urbana, por meio de parcerias entre a RFFSA e os Municípios, gerando fundos também para regularização fundiária e potencializando ações que podem ser

desenvolvidas pelo urbanizador social⁹ em contrapartida ao setor privado.

Imóveis não residenciais vinculados à revitalização das Áreas Centrais.

Consiste em um processo de negociação da RFFSA com as Prefeituras Municipais, no sentido da preservação de um Patrimônio de valor cultural, devendo ser elaborado no âmbito de um Plano de Reabilitação. A RFFSA poderia ceder o uso das Estações Ferroviárias para os Municípios em troca do perdão das dívidas (IPTU e/ou outros tributos) Em contrapartida estes revitalizariam o local e elaborariam o projeto de reparcelamento do solo urbano das áreas da RFFSA no entorno às estações, de acordo com os interesses das duas partes. O objetivo seria promover o desmembramento dessas áreas de maneira que a RFFSA tenha melhores condições de aliená-los no mercado formal das cidades e que os Municípios possam utilizar parte dessas áreas caso seja de seu interesse.

Imóveis de propriedade da RFFSA já utilizados pela União, Estados e Municípios para usos institucionais.

Quando não for possível a alienação dos imóveis deve ser discutida a forma jurídica mais conveniente, utilizando-se, por exemplo, a cessão de uso. O Contrato de Cessão deve contemplar o uso, a gestão, a manutenção e as receitas advindas do imóvel/empreendimento, propiciando a preservação dos bens imóveis.

Imóveis ocupados por população de baixa renda (de 0 a 05 salários mínimos).

Podem ser consideradas duas hipóteses:

⁹ Urbanizador social é um mecanismo já utilizado em Porto Alegre, onde o empreendedor se torna parceiro do poder público e responsável pela regularização fundiária.

1 . A Caixa Econômica Federal, por meio de suas linhas de crédito poderá financiar a aquisição de imóveis de propriedade da RFFSA a partir de critérios diferenciados por faixa salarial, atendendo a população com renda de até 5 salários mínimos.

2 .Alienação de imóveis da RFFSA para a Prefeitura, no contexto de uma negociação entre as partes. A Prefeitura Municipal por meio de um Programa de Regularização e Urbanização aliena ou transfere a concessão para os ocupantes da área ou para Associação de Moradores. No caso da aplicação do instrumento da Concessão Especial de Uso para fins de Moradia¹⁰, deverá ser formalizado um contrato entre o poder público e o morador e, posteriormente, registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

Independente deste processo de negociação é necessário esclarecer o uso do instrumento de Usucapião. O Usucapião Urbano é um instrumento de regularização fundiária que assegura o direito à moradia aos segmentos sociais que vivem em favelas, cortiços, conjuntos habitacionais invadidos e loteamentos irregulares em áreas particulares, podendo ser aplicado de forma individual ou coletiva. A Constituição Federal institui a usucapião pró-moradia em áreas urbanas, nos termos do Art 183:

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

O Estatuto da Cidade prevê a Usucapião Coletiva e a Assistência Técnica e Jurídica Gratuita, estabelecendo que:

As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua

¹⁰Segundo a MP 2.220/01 os moradores devem atender aos seguintes requisitos: somar cinco anos de posse sobre terreno público de até 250 m2, até 30/06/01; utilizar o terreno para fins de moradia; não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural e não haver sofrido ação judicial por parte do poder público para desocupação da área.

moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural” ((Art. 10). “O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis. (Art 12, parágrafo 2).

Sobre a utilização do instrumento de Usucapião em terrenos da RFFSA existem controvérsias. O fato da RFFSA ser uma sociedade de economia mista, de direito privado com controle da União tem suscitado uma série de controvérsias quanto à aplicação dos instrumentos de regularização fundiária. Existem, por exemplo, ações de usucapião tramitando visando a regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Cabe ressaltar que o direito à regularização fundiária na forma de usucapião independe de Plano Diretor Municipal, ou seja, se não houver uma ação promovida pelo poder público a comunidade interessada, que tiver os requisitos necessários, poderá reivindicar, judicialmente, a regularização fundiária.

Ao mesmo tempo existe a justificativa para não usar o instrumento da Concessão Especial para fins de Moradia, previsto na MP nº2.220/01, diretamente entre o morador e a RFFSA devido ao fato de que seu patrimônio não é considerado público. Ou seja, as justificativas para não se usar esses instrumentos têm inviabilizado as soluções para a reivindicação dos moradores de seu direito à moradia. O impasse para solucionar a questão foi direcionado para a possibilidade de alienação dos imóveis numa negociação entre as prefeituras municipais e a RFFSA podendo ser utilizado um encontro de contas.

E quando a Prefeitura não se interessar em intermediar a regularização fundiária de imóveis de propriedade da RFFSA para a população de baixa

renda ou não tiver recursos financeiros para tal? Esta questão está em discussão, pois a venda direta da RFFSA, de acordo com a legislação específica que a rege, só é possível para o poder público. Se a negociação não for entre os entes federativos a alienação somente poderá ocorrer por meio de licitação pública, de acordo com a Lei Federal nº 8.666/93. Seria possível a dispensa de licitação por se tratar da regularização de situações pré-existentes de habitação de interesse social? Estes fatos nos levam a concluir que a necessidade de uma intermediação da Prefeitura Municipal poderia ser contornada a partir do questionamento da exigência de realização de licitação pública com a possibilidade de alienação direta para Associações de Moradores. Independente da alienação do terreno a Prefeitura terá um papel fundamental no processo de urbanização e regularização da área.

Por outro lado, as linhas de financiamento para habitação de interesse social têm sido flexibilizadas. Hoje, Associações de Moradores e Companhias Habitacionais podem obter financiamento do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS¹¹, operado pela Caixa, para aquisição de terrenos e materiais de construção para ampliação e reforma habitacional.

Outras linhas de financiamento existentes também poderão ser utilizadas, como por exemplo, o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH e o Programa Especial de Habitação Popular - PHEP .

Imóveis Residenciais ocupados por Ferroviários em áreas denominadas Vila dos Ferroviários.

¹¹Em 14/05/04 foi regulamentado o Programa de Crédito Solidário para a concessão de financiamento para famílias, organizadas de forma associativa, com até 5 salários mínimos, em até 240 meses, sem juros.

- Os contratos deverão ser revisados visando a possibilidade concreta de pagamento por parte dos ferroviários que já possuem contratos com a RFFSA, mas estão inadimplentes. Discutir com a RFFSA condições de pagamento de acordo com a política habitacional nacional para baixa renda e utilizando as linhas de financiamento da Caixa.
- Discutir e viabilizar a regularização fundiária de imóveis já adquiridos e quitados pelos atuais moradores. Em alguns casos os imóveis estão inseridos em áreas urbanas, em glebas que ainda não foram desmembradas. Nestes casos devem ser aplicados os mesmos critérios adotados para assentamentos de população de baixa renda.



Vila dos Ferroviários no município de Dois Rios – SP. Foto de Anax, 2004.

Imóveis Residenciais ocupados por população de média e alta renda.

Deverão ser alienados pela RFFSA a partir de preço de mercado avaliado preliminarmente, pela Caixa Econômica Federal. Poderá ser assegurado, na licitação o direito de preferência, na licitação, na compra pelo

atual ocupante, ou seja, o morador poderá igualar sua proposta àquela vencedora. Cabe ressaltar que a preferência na licitação é objeto de controvérsia entre a Política Federal de Regularização Fundiária e o Ministério Público Federal.

Salientamos que os imóveis desimpedidos ou não ocupados deverão ser alienados na forma da legislação em vigor, respeitando as determinações do Plano Diretor, sendo objeto de projetos específicos.

Atribuições dos parceiros e detalhamento das ações da Prefeitura

Os Municípios podem negociar as áreas da RFFSA por meio de permuta, dação em pagamento, concessão de uso, encontro de contas, entre outras formas, desde que haja leis autorizativas de seus respectivos legislativos.

A proposta desenvolvida prevê como atribuições dos parceiros as seguintes ações:

União, representada pelo Ministério das Cidades:

- Coordenar a discussão para a definição de diretrizes de uma política nacional com relação aos imóveis da RFFSA e apoiar as ações concretas das Prefeituras Municipais no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável e do Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais.

Ministério dos Transportes:

- Avaliar e emitir parecer sobre a possibilidade de alienação dos imóveis de propriedade da RFFSA segundo a política de revitalização do transporte ferroviário no país.

RFFSA:

- Viabilizar a realização dos levantamentos técnicos, financeiros e jurídicos das áreas/edificações necessários para a negociação;
- Avaliar os levantamentos realizados;

- Discutir em conjunto com as prefeituras os projetos de desmembramento dos terrenos;
- Discutir e redefinir em conjunto com as prefeituras e representantes da população interessada os termos de renegociação de áreas já negociadas (principalmente quando se tratar de vila de ferroviários);
- Discutir e decidir em conjunto com a Prefeitura sobre os termos de cessão e de compra e venda dos imóveis.

Prefeituras Municipais:

- Realizar os levantamentos técnicos-financeiros das áreas, sua situação fundiária, jurídica e tributária;
- Realizar os levantamentos cadastrais sócio-econômicos da população moradora nas edificações da RFFSA e nos assentamentos precários;
- Realizar ações de mobilização visando a participação democrática da população em todo o processo;
- Elaborar os projetos de desmembramento dos terrenos e os projetos de urbanização necessários para a regularização fundiária;
- Formular proposta para a negociação;
- Discutir e decidir em conjunto com a RFFSA sobre os termos de cessão e de compra e venda dos imóveis.

IPHAN:

- Emitir parecer técnico quanto ao interesse histórico-cultural dos imóveis
- Orientar quanto ao atendimento à legislação específica, prestando assessoria técnica às prefeituras em projetos de restauração, adaptação e reforma quando forem necessários.

Caixa Econômica Federal:

- Realizar a avaliação dos imóveis para regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social pelo método do valor econômico;
- Realizar a avaliação dos imóveis que não interessam para provisão

habitacional de interesse social pelo valor de mercado;

- viabilizar para as Prefeituras e para os moradores/ ocupantes de 0 a 05 salários as linhas de financiamento e crédito para a compra dos imóveis.

Detalhamento das ações a serem promovidas sucessiva e/ou paralelamente pelos órgãos setoriais das Prefeituras Municipais e órgãos estaduais e federais, quando couber:

- Identificação das áreas passíveis de regularização fundiária;
- Levantamento cartográfico, cadastral, dominial registrário, das áreas e levantamento das dívidas tributárias da RFFSA junto à prefeitura e vice-versa, e levantamento sócio-econômico da população moradora;
- Consulta prévia aos órgãos estaduais e municipais ambientais ;
- Consulta prévia aos órgãos do Patrimônio Histórico Federal, Estadual e Municipal
- Determinação das poligonais das áreas consideradas regularizáveis.
- Elaboração de proposta de aquisição e/ou financiamento para a transação de compra e venda da área (quando for o caso).
- Definição do instrumento de regularização fundiária que será utilizado
- Elaboração de Termo de Cessão de imóvel da RFFSA para a Prefeitura, quando for o caso.
- Desconstituição das ocupações não passíveis de regularização e definição de área para a realocação da população moradora.
- Alterações do Plano Diretor e definição de ZEIS (quando necessário).
- Fixação das diretrizes urbanísticas para os assentamentos objeto da intervenção.

- Elaboração dos projetos urbanísticos, planos de urbanização e/ou de reabilitação.
- Requerimento de Licença Prévia Ambiental.
- Implementação dos procedimentos necessários, a partir dos instrumentos definidos para a concretização da regularização.

10. Conclusões e Lições

A figura da gestão compartilhada dos bens da União comparece no cenário nacional como uma boa forma de mobilização intra e intergovernamental dos níveis federal, estaduais e municipais de governo. Entretanto, este avanço só será exitoso se integrado a processos de parcerias entre o Estado e a sociedade civil, contando com a participação popular efetiva na formulação e implementação de programas de regularização fundiária e urbanização sustentáveis. Embora a participação das comunidades locais, ainda hoje pouco efetiva tem sido agravada pela criação artificial de formas de participação como resultado de exigências de programas financiadores.

A sustentabilidade dos programas de regularização e urbanização está diretamente relacionada com a quebra do círculo vicioso que configura o quadro de pobreza da irregularidade. Desta forma, os programas de regularização não podem se limitar à titulação. É preciso que as intervenções do poder público por meio dos programas de regularização estejam integradas a um contexto mais amplo de políticas urbanas de planejamento e gestão territorial. É preciso, também, integrar ações de urbanização, emprego e renda com a regularização fundiária.

O Estatuto das Cidades abre um leque de possibilidades para que a regularização fundiária seja realmente efetivada. No entanto, tem havido pouca reflexão acerca do instrumental jurídico e urbanístico disponível a ser utilizado. A ênfase permanece nas soluções individuais de certa forma ainda presas à pesada herança do antigo Código Civil de 1916 e às práticas já estabelecidas voltadas para a propriedade privada e não para soluções coletivas. As possibilidades jurídicas e urbanísticas em torno de soluções coletivas tem sido pouco exploradas.

Neste sentido, o Governo Federal tem um papel fundamental não só de fomentar e apoiar todo este processo de construção de programas de regularização fundiária realmente sustentáveis, mas também na proposição de ações exemplares e concretas. A gestão do Patrimônio da União, especificamente, dos imóveis da RFFSA poderá ser traduzida em instrumentos, mecanismos e processos adequados de regularização fundiária sustentável e de inclusão social, na medida em que propiciará à população de baixa renda o acesso à moradia em áreas centrais providas de habitabilidade, de infra-estruturas urbana e de serviços públicos. Esta gestão poderá resultar na concretização do direito social de moradia e na integração socioespacial e, portanto, numa cidade mais justa onde pobres, classe média e ricos possam usufruir do solo urbanizado.

A compreensão dos gestores públicos do alcance da nova ordem jurídico-urbanística proposta pela Constituição e consolidada pelo Estatuto da Cidade e pela MP nº2.220/01 é fundamental. É este o nosso grande desafio e perder esta oportunidade é de certa forma perder o trem dessa história.



Foto de linha férrea em Ribeirão Preto, Augusto Valengo Valeri

Referências Bibliográficas

BRASIL (1988) Constituição Brasileira, de 5 de outubro de 1988.

_____ (2003) Decreto de 11 de setembro de 2003.

Estatuto da Cidade (2002) Lei nº10.257 de 10 de julho de 2001.

Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Instituto Pólis/Câmara dos Deputados. Brasília.

Medida Provisória 2.220/01, de 04 de setembro de 2001 – dispõe sobre a concessão de Uso Especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências.

FERNANDES, Edésio. (2002). Regularização de Assentamentos Informais: o Grande Desafio dos Municípios, da Sociedade e dos Juristas Brasileiros. Mimeo.

FERNANDES, Edésio (2003). Del Código al Estatuto de La Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil, Revista eure (Vol.XXIX nº87), pp63-78, Santiago de Chile.

RFFSA (2003) Plano de otimização com preservação e proveito econômico do patrimônio ferroviário “estações” com diminuição do passivo associado ao patrimônio, São Paulo. Mimeo.

REGULARIZAÇÃO DA TERRA E MORADIA – O que é e como

implementar. (2002). Instituto Polis. São Paulo.

Relatório de Negociação (2003). Porto Alegre. Mimeo.

Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial (2003) –
Gestão do Patrimônio da União, de 20 de dezembro de 2003.
Brasília. Mimeo.

Convênio de Porto Alegre (2003) 16 de dezembro de 2003. Porto
Alegre. Mimeo

Convênio RFFSA/MCidades/Mtransportes e Caixa (2004). 11 de
maio de 2004. Brasília. Mimeo.

Programa de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável.(2003).
Ministério das Cidades. Brasília. Mimeo.

Banco de Dados do Ministério das Cidades (2004).

Fotografias da Capa e a 3ª foto (Ribeirão Preto) são de Augusto Valengo Valeri.