

NEWTON HORÁCIO NEVES

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:

Um estudo de caso em Juiz de Fora.

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Planejamento e Uso do Solo Urbano do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Especialista em Planejamento e Uso do Solo Urbano.

Orientadora: Professora Rosane Lopes de Araújo.
Mestre em Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ

Rio de Janeiro
2008.

N518r Neves, Newton Horácio.

Regularização fundiária : um estudo de caso em
Juiz de Fora / Newton Horácio Neves. – 2008.
37 f. : il. color. ; 30 cm.

Orientador: Rosane Lopes de Araújo.

Trabalho de conclusão de curso (especialização)
– Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de
Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008.

Bibliografia: f. 36-37.

1. Posse da terra. 2. Direito de propriedade. 3.
Planejamento urbano - Juiz de Fora (MG). I. Araújo,
Rosane Lopes de. II. Universidade Federal do Rio de
Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano
e Regional. III. Título.

CDD: 333.3

Este trabalho é dedicado à minha esposa Valéria e aos meus filhos Larissa e Sávio, que me apoiaram e incentivaram em todos os momentos, pois sabiam que o sucesso por mim alcançado, era também uma vitória deles.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os professores do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, pelo carinho e profissionalismo dispensados a todos os alunos.

Agradeço aos funcionários da Escola de Governo da Prefeitura de Juiz de Fora, que foram parceiros fundamentais para conclusão do curso.

Agradeço também a todos os alunos pela amizade e companheirismo demonstrado durante o curso, ajudando uns aos outros nos momentos mais difíceis.

Agradeço aos funcionários da Empresa Regional de Habitação – EMCASA, mais precisamente do Programa de Regularização Fundiária, pelo apoio dispensado durante o curso e na elaboração deste trabalho.

Não poderia de deixar de fazer um agradecimento especial à professora Rosane Lopes Araújo, minha orientadora, pela atenção e orientação profissional que me foi dispensada, de fundamental importância para conclusão desta monografia.

E por ultimo, agradecer a Deus, nosso pai, criador do nosso universo, presente em todas as etapas de minha vida.

“Cada dia a natureza produz o suficiente para nossa carência. Se cada um tomasse o que lhe fosse necessário, não havia pobreza no mundo e ninguém morreria de fome”.

(Mahatma Gandhi)

RESUMO

NEVES, Newton Horácio. Regularização Fundiária: Um estudo de caso em Juiz de Fora. XX f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Planejamento e Uso do Solo Urbano) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

O processo de migração campo-cidade ocorrido nos últimos 30 anos aliado a queda do poder aquisitivo da população e a falta de políticas públicas eficazes, que realmente atendessem àqueles que mais necessitam de moradias, acarretaram nas cidades brasileiras a formação de ocupações informais, cujo crescimento se deu à margem de marcos regulatórios e de uma infra-estrutura adequada. Este trabalho tem como objetivo promover uma avaliação do processo de regularização fundiária no Município de Juiz de Fora, tendo como estudo de caso uma ocupação irregular situada em área pública, localizada no bairro Milho Branco, promovendo um breve histórico deste processo até chegar à sua situação atual. Foram abordadas ações executadas pelo poder Público Municipal e também as não executadas, através de políticas de regularização fundiária, que visam reconhecer a posse de terra aos ocupantes da área. Com a finalidade de promover a justiça social, visando dirimir os problemas relacionados às desigualdades sócio-espaciais impostas às populações de baixa renda, a Lei Federal denominada Estatuto da Cidade leva as cidades a vislumbrarem um futuro promissor para seus habitantes no combate às graves questões urbanas, sociais e ambientais, como a falta de infra-estrutura, que tem afetado a vida de uma parcela significativa de sua população.

Palavras-chave: políticas públicas; ocupações irregulares; regularização fundiária; desigualdades sociais; Estatuto da Cidade.

ABSTRACT

NEVES, Newton Horácio. Regularização Fundiária: Um estudo de caso em Juiz de Fora. XX f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Planejamento e Uso do Solo Urbano) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

The process of countryside-city migration that has occurred in the last 30 years, coupled with the fall in the purchasing power of the population, and with the lack of effective public policies that actually meet those most in need of housing, had as consequences in the of Brazilian cities the shaping of irregular occupations whose growth processes were kept outside regulatory marks and adequate structure. This paper aims to promote an assessment of the regularization process of an irregular land occupation in a public area in the city of Juiz de Fora, at the Milho Branco neighborhood, promoting a brief history of this process until the situation nowadays. Actions performed and not performed by the public power were addressed, through policies to regularize the land, aiming to recognize the possession of land to the occupants of the area. Aiming to promoting social justice, longing to decide the troubles related to the social-space inequalities imposed to low-income populations, the Federal Act called Statute of the City, making it possible for the cities to contemplate a very promising future for their inhabitants in the fight against serious urban, social and environmental issues, which have affected directly the lives of the enormous share of the population living in cities.

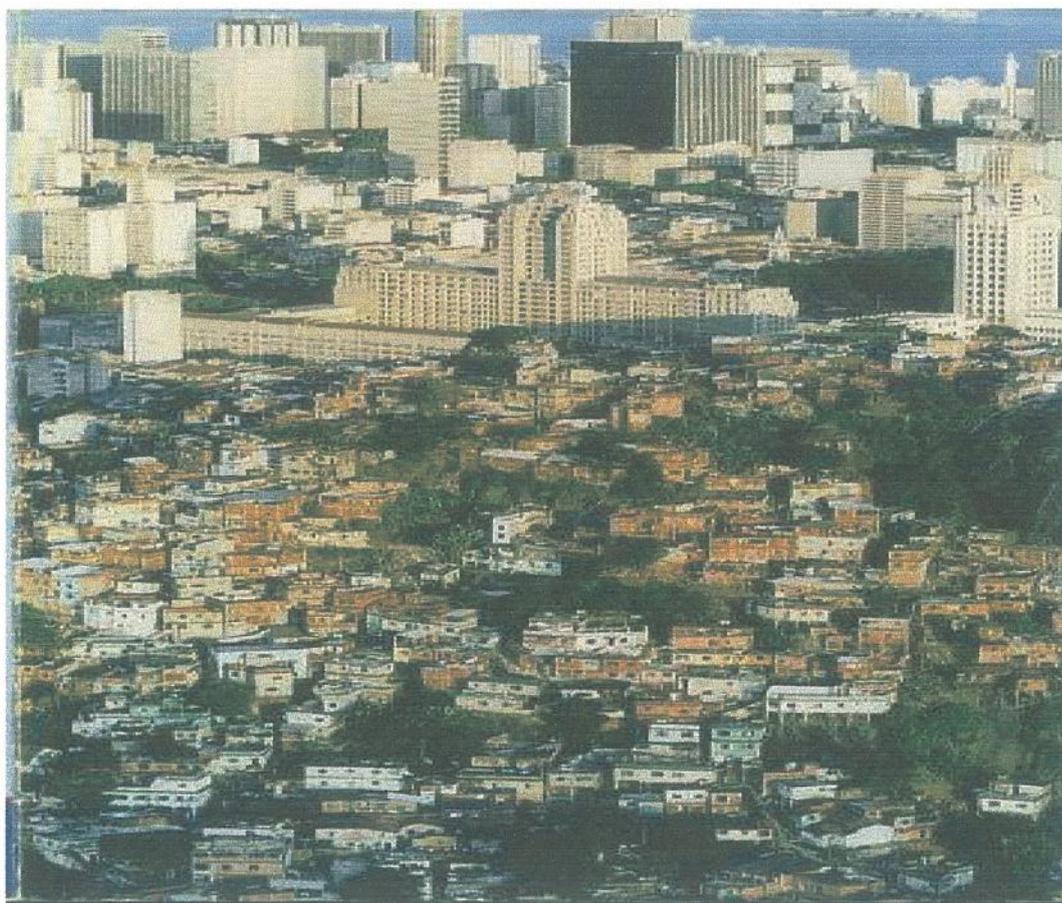
Key words: public policies; irregular occupations; land regularization; social inequalities; statute of the city

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 JUIZ DE FORA E OS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	14
2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ÁREA "IA"	17
2.1 CARACTERÍSTICAS DA ÁREA	17
2.2 PROCESSO DE OCUPAÇÃO DA ÁREA	19
2.3 PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DA ÁREA	21
CONCLUSÃO	32
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36

INTRODUÇÃO

A inexistência de políticas de desenvolvimento urbano e de habitação eficientes contribui para o aumento de ocupações irregulares em áreas públicas e particulares, prejudicando o meio ambiente e colocando em risco a saúde das pessoas que ali residem. As cidades brasileiras, de um modo geral, são marcadas pela presença de assentamentos informais, como loteamentos clandestinos e irregulares, constituindo espaços à margem das normas urbanísticas, ambientais e jurídicas, comumente vulneráveis e inseguros.



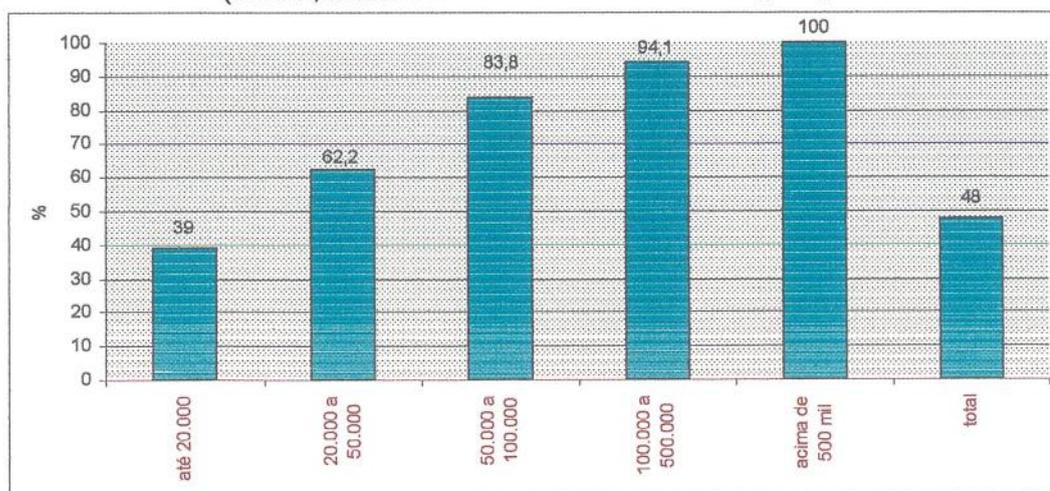
Fonte: Ministério das Cidades

A população de assentamentos informais é formada, em sua maioria, por famílias carentes que se encontram desprotegidas e desassistidas em termos

econômicos e sociais, faltando-lhes moradia digna e acesso à infra-estrutura adequada. A inclusão dessas ocupações no contexto urbano deve se concretizar a partir da implementação de padrões urbanísticos, sociais e ambientais adequados à área e ao restante da cidade.

De acordo com a pesquisa municipal (munic – IBGE 2000) existem assentamentos irregulares em quase 100% das cidades com mais de 500 mil habitantes e em 80% das cidades entre 100 mil e 500 mil habitantes. São pessoas excluídas do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, o que equivale à aproximadamente 12 milhões de domicílios ocupados por famílias com renda mensal de até três salários mínimos.

MUNICÍPIOS POR FAIXA DE POPULAÇÃO, SEGUNDO A OCORRÊNCIA DE ALGUMA FORMA DE ILEGALIDADE URBANA.
(favela, loteamento clandestino e/ou irregular)



Censo 2000 - IBGE

Muitas dessas ocupações são em áreas não passíveis de urbanização (encostas íngremes e áreas inundáveis), sem nenhuma infra-estrutura (calçamento, luz elétrica, redes de esgoto sanitário e de água pluvial e potável, serviços e equipamentos urbanos) que caracterize a urbanidade. As pessoas constroem suas

casas de forma espontânea sem orientação técnica, modificando as características do solo, provocando impactos ambientais, como deslizamentos de terra que, algumas vezes, fazem vítimas fatais. Famílias fazem uso das águas de nascentes para consumo, que podem estar contaminadas, conforme aponta dados do Banco Mundial, em que o consumo de água imprópria mata milhões de pessoas por ano no mundo. Além disso, o esgoto que escorre superficialmente ou que é armazenado inadequadamente em fossas, prolifera vetores de doenças que atacam principalmente à saúde das crianças.

A existência de muitas ocupações irregulares constitui uma das mais fortes formas de exclusão social, pois impede os mais pobres de terem acesso às oportunidades econômicas e sociais oferecidas pelas cidades, limitando o desenvolvimento de uma democracia verdadeiramente incluyente. Um conjunto de ações precisa ser desenvolvido, direcionadas principalmente para a inclusão social e a proteção do meio ambiente.

Com o objetivo de dirimir os problemas relacionados às desigualdades sociais impostas às populações de baixa renda, foi aprovado após doze anos de tramitação, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001), que oferece aos governos municipais e aos movimentos sociais um conjunto expressivo de instrumentos, que, na prática, busca materializar o "direito à cidade" (Lefebvre, 1969), definido na própria lei como o "direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para presentes e futuras gerações".

O Estatuto da Cidade tem por objetivo regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana. A promulgação desta lei leva as cidades a vislumbrarem um futuro promissor para

seus habitantes, além de propor um suporte jurídico às ações dos governos municipais no combate às graves questões urbanas, sociais e ambientais, como por exemplo, questões relacionadas à água, o lixo e a poluição, que têm afetado diretamente a vida de parcela significativa da população urbana.

Estabelecendo diretrizes para a implementação da política urbana, o Estatuto da Cidade tem por objetivo reverter o preocupante quadro urbano brasileiro, em especial quanto à concentração de riquezas em determinadas áreas da cidade, condenando o restante do território ao abandono por parte dos governantes, sem acesso aos serviços urbanos e aos investimentos públicos, em virtude da condição irregular (embora legítima) de sua produção.

A lei federal tem quatro dimensões fundamentais, a saber: consolida a noção da função social e ambiental da propriedade e da cidade como marco conceitual jurídico-político para o Direito Urbanístico; regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e incluída pelos municípios; aponta processos político-jurídicos para a gestão democrática das cidades; e de forma a materializar o direito social da moradia, propõe diversos instrumentos jurídicos. Dentre os quais, a usucapião especial urbana, a concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia, podem ser utilizados na regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas municipais, estaduais e federais.

O objetivo da regularização fundiária deve ser o de adequar os assentamentos informais a fim de garantir a todos o direito a uma cidade sustentável, definida como a que gera "o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, os serviços públicos, o trabalho e o lazer para as futuras gerações." (Estatuto da Cidade, art. 2º, inciso I).

Observa-se que o processo de regularização fundiária, à luz do Estatuto da Cidade, deve ser encarado como um benefício para a cidade e, nesse sentido, atender aos anseios, não só da população diretamente beneficiada, mas de toda a coletividade. Sob esta condição, podem surgir conflitos de interesses, cuja identificação e solução, por vezes trabalhosas, enriquecem o processo e propiciam a integração social dos habitantes da cidade. Neste aspecto, a contribuição do Ministério Público Estadual pode ser muito útil.

O processo de regularização fundiária deve enfrentar, não só as irregularidades do título de domínio, mas todos os aspectos que qualificam a propriedade, atendidos especialmente os aspectos sociais, urbanísticos e ambientais. A regularização fundiária ocorre quando concretizada a posse dos moradores no próprio local onde fixaram residência.

O presente trabalho tem por finalidade mostrar como está sendo conduzido pelo poder público municipal o processo de regularização fundiária de um assentamento informal em uma área pública denominada "IA", localizada no bairro Milho Branco, na cidade de Juiz de Fora – MG. Procurando analisar se os trabalhos executados oferecem condições dignas de sobrevivência para as famílias que ali residem, pretende-se avaliar a regularização jurídica dos lotes; a urbanização do assentamento; a adequação da legislação urbanística com a mudança do regime urbanístico aplicável à área; bem como o apoio e a motivação dos moradores para a auto-organização, o associativismo e a cooperação mútua, em iniciativas que impliquem a melhoria da qualidade de vida da comunidade. Vale ressaltar que a regularização jurídica dos terrenos é o único objetivo até o momento que se encontra em fase final de conclusão.

1 JUIZ DE FORA E OS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Juiz de Fora é um município brasileiro do Estado de Minas Gerais, situado na Zona da Mata Mineira, sendo a quarta maior cidade do estado, superada apenas por Belo Horizonte, Uberlândia e Contagem, com uma população estimada pelo IBGE para 2007 de 517.029 mil habitantes. A cidade possui alto grau de urbanização, cerca de 99% da sua população reside na área urbana. Sua localização é privilegiada, pela proximidade das principais metrópoles da Região Sudeste. Por rodovia, a cidade dista 255 quilômetros da capital Belo Horizonte, 180 quilômetros da Cidade do Rio de Janeiro e 480 quilômetros da Cidade de São Paulo.

Juiz de Fora conta com um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), que é o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento urbano e o referencial de orientação para os agentes públicos e privados na produção e na gestão da cidade. Sua previsão, no texto constitucional, alçou-o à fonte de extraordinária força em toda a atividade pública e privada ligada ao solo urbano. Instituído pela Lei Municipal n. 9.811, de 27 de junho de 2000, o PDDU identificou dois grandes grupos de Áreas de Especial Interesse Social – AEIS, que se diferenciam pela forma com que se relacionam com o poder público, ou vice-versa. No primeiro grupo, composto por 39 áreas e 2.281 domicílios, os assentamentos são caracterizados pelas ocupações espontâneas, geralmente originárias de invasões, desprovidas ou em condições precárias de infra-estrutura, serviços e equipamentos básicos, algumas delas implantadas em áreas consideradas de risco de desabamento e/ou insalubridade. No segundo grupo, formado por 41 áreas e 5.436 domicílios, estão os assentamentos que já foram

submetidos a algum tipo de intervenção por parte do poder público, seja em infraestrutura, equipamentos ou que tenham tido sua situação fundiária regularizada, mas que ainda se encontram em condições precárias de habitabilidade. O artigo 30 da referida lei, define AEIS como “área de ocupação ou loteamento irregular, não titulado, clandestino ou abandonado, cuja declaração de especial interesse objetiva sua regularização urbanística ou fundiária, mediante a elaboração de projetos específicos”.

A Prefeitura de Juiz de Fora, além do Prefeito e do Vice Prefeito, é composta por vinte secretarias ou órgãos, duas fundações municipais e três agências de gestão. Três órgãos participam diretamente das questões voltadas à habitação. A Secretaria de Política Social – SPS é a responsável pela elaboração da política municipal de habitação, a Secretaria de Política e Gestão Estratégica – SPGE, pela captação de recursos junto às esferas estadual e federal, e a Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora – EMCASA¹, pela execução da política municipal de habitação. Criada com a finalidade de combater o déficit de moradias na cidade, a EMCASA trabalha com diversas linhas de provisão de habitação e terrenos para a população de baixa renda, contando com recursos financeiros dos governos Federal, Estadual e Municipal, além de organismos internacionais ligados à área de habitação e saneamento (Banco Mundial). Além disso, desenvolve diversas parcerias com instituições e empresas privadas, como forma de aperfeiçoar a produção habitacional popular. De 1986 até 2006, incluindo as parcerias, atribui-se à EMCASA a produção de 6.725 lotes, 1.521 lotes com moradia e 1.261 apartamentos.

¹ Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora S/A, sociedade de economia mista, criada pela Lei municipal n. 7.152 de 27/08/1987, nos termos da Lei municipal n. 6.404 de 15/12/1976. Tem como objetivos principais estudar os problemas de habitação (notadamente da habitação popular), além de planejar, produzir e comercializar unidades habitacionais, em especial as destinadas à população de baixa renda.

Os recursos aplicados nos processos de regularização fundiária são oriundos do orçamento municipal, de programas voltados à política habitacional (federal, estadual e municipal); do Fundo Municipal de Habitação e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Atualmente doze áreas estão sendo regularizadas por meio de dois contratos firmados com a Caixa Econômica Federal, com recursos provenientes do governo federal, através do Ministério das Cidades, dentro do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários – Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas, beneficiando em torno de 3.110 famílias.

Dois instrumentos jurídicos são aplicados atualmente para reconhecimento da posse da terra nos processos de regularização fundiária em Juiz de Fora. Além da Concessão do Direito Real de Uso, está sendo também utilizada a alienação de terreno público diretamente para o ocupante do terreno, conforme prevê a Lei Federal de Licitações n. 8666/1993, alterada pela Lei n. 8883/1994, nos casos de dispensa e de inexigibilidade para determinadas contratações.

Em alguns casos, onde o poder aquisitivo dos ocupantes de terrenos públicos estiver situado em uma faixa de renda elevada, em que não se justifica o interesse social, é aplicado o procedimento de incorporação da área ao patrimônio da EMCASA, para que, após os trâmites legais, sejam feitos os contratos de compromisso de compra e venda de cada ocupação, com valores próximos ao do mercado.

Está localizada no bairro Milho Branco, região noroeste do município, possuindo uma área de 55.859,25m². Faz parte do seu entorno, além do bairro Milho Branco, os bairros Amazônia, Encosta do Sol, Fontesville e Francisco Bernardino e seu acesso principal é pela Rua Ivan Batista de Oliveira. A área "IA" está distante dez quilômetros do centro da cidade.

Um pequeno distrito industrial se localiza a menos de 2 km da área, com várias indústrias instaladas, além da existência de um número significativo de serviços públicos, sendo duas instituições de ensino público, uma unidade básica de saúde, linhas de transporte coletivo, praça com área de lazer e grande variedade de comércio.

A Lei Municipal n. 6.910/1986, que trata do ordenamento do uso do solo, estabelece que a área em estudo faz parte da Zona Urbana (ZU), Unidade Territorial (UT) IV, para onde o zoneamento autorizado são as Zonas Residenciais (ZR) 1, 2 e 3, a Zona Comercial (ZC) 5 e o Modelo de Parcelamento (MP) 3, permitido apenas para fins residenciais. As zonas residenciais e comerciais são diferenciadas entre si, em virtude das atividades, categorias de uso, modelos de ocupação, dimensões da área para estacionamento de veículos e quantidade máxima de edificações por lote nos conjuntos residenciais a que estarão sujeitas as construções, atividades e usos nelas existentes ou que nelas se pretenda realizar. O modelo de parcelamento MP3 determina que os lotes tenham testada maior ou igual a dez metros e área maior ou igual a 300m² e menor do que 400m². As Unidades Territoriais consistem na subdivisão da área urbana, de acordo com as características físico-urbanísticas e sócio-econômicas peculiares a cada uma.

2.2 PROCESSO DE OCUPAÇÃO DA ÁREA

O processo de ocupação irregular da área em questão teve início no ano de 1998. Primeiramente, foi feito de forma espontânea por famílias componentes da faixa de população de baixa renda. Mas, com o passar dos anos, houve um aumento significativo de ocupações na área, em virtude principalmente de especulações imobiliárias e questões políticas. Com o objetivo de controlar e organizar o processo de ocupação, a Prefeitura de Juiz de Fora propôs que a área fosse incorporada ao patrimônio da EMCASA, para que posteriormente os lotes fossem negociados com os ocupantes.



Por conseguinte, foram feitos estudos e projetos de acordo com a legislação em vigor para o planejamento e ordenamento do espaço urbano ocupado de maneira irregular. Entretanto, ao iniciar a locação dos lotes conforme o projeto

desenvolvido constatou-se a impossibilidade de viabilizar o empreendimento, uma vez que as vias de acesso no interior da área foram executadas sem critério técnico e o crescimento acelerado das ocupações tornou impossível a implantação de um loteamento dentro dos padrões urbanísticos mínimos exigidos pelo município.

Diante disso, a EMCASA resolveu não mais incorporar a área ao seu patrimônio. Tratando-se de uma ocupação consolidada, cuja população é de baixo poder aquisitivo, não tendo como arcar com o pagamento pelo lote ocupado, foi sugerido que a Prefeitura promovesse a regularização da área através da Concessão do Direito Real de Uso. Essa iniciativa foi possível em função das características, que possibilitaram a sua delimitação como Área de Especial Interesse Social (AEIS), vindo a permitir a intervenção do poder público na área sem a obrigatoriedade de atendimento aos padrões urbanísticos que reza a Lei Municipal n. 6908/1986, que trata do parcelamento do solo no município de Juiz de Fora.

A Concessão do Direito Real de Uso de imóveis públicos é um instrumento da política urbana conforme parágrafo 1º do artigo 183 da Constituição Federal e não encontra disciplina específica no Estatuto da Cidade. Regulado pelo Decreto-Lei n. 271, de 28/02/1967, pode ser conferido ao homem ou a mulher, ou a ambos, independente do estado civil. No caso de Juiz de Fora, é regido além da legislação mencionada acima, pela Lei Orgânica do Município, de 05 /04/1990, e pela Lei Municipal n. 11.181, de 19/07/2006. O imóvel objeto de concessão é outorgado a título gratuito e por tempo indeterminado, é registrado no cartório de registro de imóveis e destina-se exclusivamente para fins de moradia do concessionário e seus familiares, sendo vedada a sua transferência no prazo de oito anos, a contar de sua outorga. Após este prazo, o concessionário poderá transferir a concessão de uso, respeitando o direito de preferência do Município para adquirir a área concedida, nos

termos que dispõe o parágrafo único do artigo 2º da Lei Municipal n. 11.181 de 19/07/2006.

Definido como "um contrato feito pelo município com os moradores de terrenos próprio desta pessoa jurídica, para utilização dos mesmos como moradia, por um determinado tempo" (ALFONSIN, Betânia de Moraes, 1997), o instrumento Concessão do Direito Real de Uso quando utilizado gera condições jurídicas efetivas e sustentáveis em termos urbanísticos e sociais, permitindo a promoção, de maneira combinada, do direito de moradia social e da segurança individual da posse, ajudando a impulsionar a integração sócio-espacial.

2.3 PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DA ÁREA

Com a impossibilidade de ação por parte da EMCASA quanto à regularização dos lotes, a Prefeitura solicitou a Coordenadoria de Regularização de Parcelamentos - CORE² a promoção de ações visando à regularização da posse da terra aos efetivos ocupantes dos terrenos situados na referida área, transformando uma situação de fato em uma situação de direito. Desde a sua criação até o ano de 2003, esta Coordenadoria desempenhou um importante papel no reconhecimento da posse de áreas ocupadas, com cerca de 10.000 terrenos regularizados.

Mas, com a aprovação pela Câmara Municipal da Reforma Administrativa da Prefeitura de Juiz de Fora, através da Lei n. 10.000, de 08 de maio de 2001, a

² A Coordenadoria de Regularização de Parcelamentos foi criada através do Decreto n. 3.598, de 21/11/1986, no âmbito da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos, tendo como competência promover a regularização de loteamentos e desmembramentos ilegalmente implantados e de áreas incluídas no Programa Especial de Desenvolvimento Comunitário, instituído pelo Decreto n. 3.107, de 23/08/1984. Em 06 de julho de 1989, através do Decreto n. 4.155, a coordenadoria passou a funcionar exclusivamente no âmbito do Instituto de Pesquisa e Planejamento da Prefeitura de Juiz de Fora – IPPLAN.

CORE foi extinta. Para substituí-la, foi aprovado, em 01 de outubro de 2002, o Programa de Regularização Fundiária (PRF), tendo como objetivo principal a regularização fundiária das Áreas de Especial Interesse Social – AEIS, estabelecidas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Juiz de Fora e outros assentamentos e loteamentos irregulares.

Diante disso, no final do ano de 2002, o PRF dá início ao processo de Regularização Fundiária da área em questão. Objetivando consolidar a análise, considera-se que a

Regularização Fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, Betânia de Moraes, 1997).

Assim sendo, o PRF, amparado pelo que dispõe a Lei Municipal n. 5833/1980, que trata da regularização de parcelamentos implantados de fato, passou a desenvolver os procedimentos necessários para alcançar os fins colimados. Nesse sentido, foi executado um levantamento topográfico com o propósito de retratar a situação física existente, capaz de subsidiar a elaboração de um projeto final de regularização.

Com este levantamento, ficou constatado que 129 famílias ocupavam a área e que ainda existiam espaços vazios que poderiam ser ocupados futuramente. Desprovida de infra-estrutura, possuía vias sem nenhum tipo de pavimentação, impossibilitando até mesmo o tráfego de carros pequenos no seu interior. Também foi verificado que algumas ocupações estavam localizadas em encostas, caracterizando área de risco, o que comprometia a vida das famílias que ali residiam.



Área ocupada

Terminado o levantamento topográfico, o PRF através da sua área social, inicia, em 2003, o cadastro social das famílias. Durante esse processo foi possível constatar a inexistência de rede de esgotamento sanitário na área, contendo fossas construídas inadequadamente ou com esgoto correndo a céu aberto, colocando em risco a saúde das pessoas, principalmente das crianças. Sem rede de água potável, uma mangueira captava a água de uma mina próxima, sem ter a informação se a mesma era própria para consumo. O lixo tinha que ser levado para uma rua próxima à ocupação, onde havia o recolhimento pela Prefeitura, mas muitas pessoas não o faziam, deixando os resíduos espalhados dentro da própria área. Abaixo são apresentados alguns dados obtidos através do cadastro social realizado pelo PRF.

SISTEMA DE ESGOTO SANITÁRIO		
Sistema de Esgoto Sanitário	Quantidade	%
Rede Pública	43,00	33,33
Fossa	64,00	49,61
Não Identificados	22,00	17,05
Total	129,00	100,00

SISTEMA de ABASTECIMENTO de ÁGUA		
Abastecimento de água	Quantidade	%
Rede Pública	44,00	34,11
Outros	65,00	50,39
Não Identificados	20,00	15,50
Total	129,00	100,00

ENERGIA ELÉTRICA		
Tipo de Fornecimento	Quantidade	%
Relógio Próprio	51,00	39,53
Sem Energia	23,00	17,83
Puxado	36,00	27,91
Não Identificado	19,00	14,73
Total	129,00	100,00

RENDA FAMILIAR		
Renda	Quantidade	%
Até R\$ 200,00	12,00	9,30
Entre R\$ 200,00 e R\$ 400,00	53,00	41,09
Entre R\$ 400,00 e R\$ 500,00	8,00	6,20
Acima de R\$ 500,00	23,00	17,83
Não Identificados	33,00	25,58
Total	129,00	100,00

Com os serviços topográficos e sociais realizados, a próxima etapa foi a conclusão do projeto de regularização do parcelamento da área, para que este pudesse ser aprovado pela prefeitura e posteriormente registrado junto ao cartório de Registro de Imóveis. Em 07 de janeiro de 2005, foi aprovado pelo poder público municipal o projeto de regularização da área denominada "IA", localizada no bairro Milho Branco, com 181 lotes. De acordo com o projeto aprovado, da área total de 55.859,25 m², 38.494,82m² eram ocupados por lotes; 12.359,17m² ocupados por ruas; 4.285,19m² eram áreas da prefeitura e 720,07m² ocupados por passagens públicas, que são vias de circulação de pedestres interligando duas vias locais, providas de dispositivos adequados para escoamento de águas pluviais, com largura mínima de cinco metros e comprimento máximo de cem metros.

Aprovado o projeto, foi feita uma conferência no cadastro social com o objetivo de verificar a situação dos lotes que se encontravam vazios, pois já se passavam dois anos que os cadastros tinham sido realizados. Não foi surpresa nenhuma, quando foi constatado que os 181 lotes estavam todos ocupados. Verificou-se então que os lotes que se encontravam vazios no cadastramento feito anteriormente foram ocupados por famílias que tinham algum grau de parentesco com outras que já viviam na área.

Após a aprovação, o projeto de parcelamento da área é levado ao cartório de registro competente para que os lotes sejam registrados individualmente. Mediante a devolução das matrículas individualizadas pelo cartório, é dado prosseguimento às ações de cunho administrativo, tais como a confecção dos termos de concessão e das guias do Imposto de Transmissão Inter-vivos (ITBI), para que as partes (ocupante e município) possam proceder à assinatura dos documentos. Com os documentos devidamente assinados e o ITBI devidamente recolhido, os documentos são levados novamente ao cartório de Registro de Imóveis para que se proceda ao registro da Concessão de Uso como Direito Real Resolúvel em nome do concessionário (ocupante). Desta forma, conforme a Lei Municipal n. 11.181, de 2006, foi concedida a concessão de uso como direito real resolúvel aos efetivos ocupantes dos lotes constantes do plano de regularização da posse das áreas IA e IE, com 55.859,25m² e 2.822,50m², respectivamente, localizadas no bairro Milho Branco.

Paralelamente aos procedimentos dos serviços administrativos, o poder público se comprometeu a realizar as obras de infra-estrutura básicas necessárias (rede de água potável, esgoto sanitário e pavimentação das ruas) para que a população, além do título definitivo da posse da terra, tenha um espaço que ofereça

cidadania, com condições para que viva decentemente e se sinta incluída socialmente. Em fevereiro de 2008, os ocupantes dos terrenos assinaram os termos de Concessão de Uso e a guia de ITBI, faltando apenas à assinatura do Prefeito, para em seguida serem levados a cartório para registro. No mesmo mês, a Câmara Municipal de Juiz de Fora realizou uma audiência pública, onde foi discutido o andamento das obras de urbanização da área em questão, no bairro Milho Branco, uma vez que, após dez anos do início das ações de regularização, pouca coisa, ou melhor, quase nada foi feito, com exceção da iluminação pública, em relação à urbanização da área. Participaram desta audiência, além dos ocupantes dos terrenos, os vereadores e o Poder Executivo, representado pelos titulares da Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica (SPGE), Secretaria de Política Urbana (SPU), Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DEMLURB), Companhia de Saneamento Municipal (CESAMA) e Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora (EMCASA).

O relato de um ocupante da área mostra toda sua esperança em torno dessa audiência pública, como um instrumento de resgate de cidadania da comunidade:

Super complicado, que que acontece: devido às chuvas, não existe uma captação de água pluvial, os moradores para subir se torna difícil, entrega de compras, o necessário pro cara ter uma cidadania. O carro não consegue subir, já tivemos queda de pessoas, até deficientes, o que causou muito transtorno para a comunidade. Agente espera com essa audiência pública convocada aí pelo vereador, os vereadores se sensibilizem e ver que agente quer é um pouco de cidadania (Relato exibido na Audiência Pública realizada no dia 20/02/2008, na Câmara Municipal de Juiz de Fora).

Nesse contexto, o Centro de Pesquisas Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF, através de um contrato firmado com a Prefeitura, com recursos do Governo Federal / Ministério das Cidades, por meio do Programa Habitar Brasil - BID / Subprograma de Desenvolvimento Institucional do HBB , finaliza os trabalhos

referentes a proposta para implantação do Plano Municipal de Habitação de Juiz de Fora. Com os dados coletados pelo Centro relativos à área objeto de estudo, pode-se ter uma melhor clareza do seu processo de regularização fundiária.

De acordo com os dados levantados pelo Centro de Pesquisas Sociais, a área conta com 197 domicílios distribuídos em 181 lotes. O uso predominante da área é residencial, prevalecendo edificações sem acabamento externo. De acordo com a pesquisa, as moradias são construídas em alvenaria, embora existam vinte casos de imóveis rústicos. Além disso, a área apresenta risco de desmoronamento e de erosão do solo em alguns terrenos, sendo necessário que seja monitorada e fiscalizada continuamente pela Defesa Civil. Uma solução para conter os escorregamentos de terra seria a aplicação de técnicas de contenção, ou seja, muros de arrimo para conter os deslizamentos e cobrir o solo com vegetação para evitar erosões.



Outro dado importante, é que nenhuma das vias possui pavimentação (asfalto ou calçamento). A prefeitura tenta minimizar o problema, colocando cascalho nas vias, na tentativa de possibilitar o acesso veículos (pesados ou leves) no interior da área. Algumas destas vias possuem largura insuficiente, impossibilitando o trânsito de veículos. Seria conveniente, que o poder público procurasse adequar o assentamento o mais próximo possível dos padrões urbanísticos da cidade, pavimentando todas as ruas, com a criação de calçadas públicas e de viradouros nas vias sem saída para facilitar o deslocamento dos veículos.



A pesquisa confirma a falta de abastecimento de água potável pela rede da Companhia de Saneamento Municipal - CESAMA. Seria necessária a execução de obras de ampliação da rede de distribuição de água existente, o que,

aparentemente, não acarreta dificuldades, uma vez que a rede da CESAMA atende a todos os bairros localizados no entorno da área em questão. O mesmo se aplica em relação ao esgotamento sanitário.

Quanto à rede de energia elétrica, conforme já citado, a área é totalmente atendida por este serviço público. Na verdade, as concessionárias de energia elétrica acabam estimulando a consolidação das ocupações irregulares e contribuindo para sua expansão, ao não consultar o poder público a respeito do abastecimento de energia, viabilizando, de certa maneira, a implantação de ligações clandestinas a partir das oficiais.

A rede de captação de águas pluviais inexistente no local, acarretando vários problemas durante o período chuvoso. As vias tornam-se intransitáveis para os veículos e perigosas para as pessoas, que ficam sujeitas a acidentes em função do piso escorregadio. A lama que é levada pelas águas fica depositada em uma das ruas, denominada por Ivan Batista de Oliveira, principal acesso a área ocupada, causando transtornos no bairro. Toda vez que isso acontece, a prefeitura é acionada para providenciar a limpeza da rua, sendo necessária à execução de obras de drenagem pluvial, interligando-a a rede existente.

A coleta de lixo também é muito prejudicada, pois o acesso do caminhão de lixo só é possível nas vias com pouca declividade, graças ao cascalho derramado nas mesmas pela prefeitura. Mas, no período de chuvas, fica impossível o acesso ao interior da área. É comum haver presença de lixo e entulhos nas vias e em terrenos, e como alternativa para minimizar o problema é sugerida a criação de rotas de coleta de lixo em áreas que permitam o acesso de caminhão. Nos locais onde é impossível o acesso, seria necessário um trabalho de conscientização da população, no sentido de transportarem seu lixo até a via mais próxima, onde há coleta.

O quadro abaixo mostra uma síntese dos problemas identificados pelo Centro de Pesquisas Sociais da UFJF, bem como soluções que buscam minimizar os problemas.

TEMA		PROBLEMAS IDENTIFICADOS	SOLUÇÕES GERAIS
1. INFRA-ESTRUTURA	Água	A área não recebe água em 73,8% de suas residências.	Ampliação da rede de abastecimento de água.
	Esgoto	59,9% das residências não possuem rede de esgoto.	Ampliação da rede de esgoto.
	Telefonia	Há apenas um telefone público, sendo insuficiente para a demanda.	Ampliação da rede de telefonia pública na área.
	Lixo	O acesso do caminhão de lixo está restrito a alguns pontos. Há presença de lixo e entulho nas vias.	Criar rotas de recolhimento de lixo em áreas que permitem o acesso do caminhão normal. Nas demais áreas o recolhimento do lixo por caminhão menor que o convencional.
2. CONDIÇÕES AMBIENTAIS	Áreas Verdes	Falta arborização na área.	Arborização das vias através do plantio de árvores nos canteiros criados com a construção das calçadas.
	Fatores de Risco	A área apresenta risco de desmoronamento e erosão.	Criação de muros de contenção ou arrimo para conter os deslizamentos e forração do solo com vegetação para evitar erosões.
3. ACESSIBILIDADE	Pavimentação (Veículos e Pedestres)	Nenhuma das vias possui pavimentação e calçadas.	Pavimentação das vias e construção de calçadas.
	Iluminação	Na Rua "F" e duas escadarias a iluminação é insuficiente.	-----
	Drenagem	Não há rede de captação de águas pluviais.	Implantação de rede de captação de águas pluviais.
4. ESPAÇOS PÚBLICOS COLETIVOS	Lazer e Cultura	Não há equipamentos destinados a esse fim.	Implantação de espaços públicos de lazer.

Para finalizar, é relevante mencionar o relato de uma moradora da área em questão, clamando por condições mínimas de sobrevivência:

A água também faz muita falta, a água faz muita falta. Porque agente fica sem água, mesmo agente tendo bico da CESAMA, eles dobram o "T", que agente usa aquela maria mole preta, então tem os "tezinhos" preto ali, eles quebram, enterram, aí você tem que sair arrancando tudo até descobrir, agente ficou a poucos dias, dez dias sem água. As fossas também são outro problema constante que agente tem nos quintais, que agente não sabe onde tem uma fossa, então a mangueira passa nos quintais, precisa passar nos quintais das pessoas, então se tiver um vazamento na mangueira, aquela água da mangueira fica em contato com aquela de esgoto ali embaixo e pode trazer contaminação pras pessoas, né? (Relato exibido na Audiência Pública realizada no dia 20/02/2008, na Câmara Municipal de Juiz de Fora).

CONCLUSÃO

A ocupação irregular do solo configura-se como um dos principais problemas urbanos brasileiros. A falta de moradia para as classes de baixa renda está diretamente relacionada à ausência de políticas públicas que objetivem oferecer acesso a terra urbanizada. Para a realização dessas políticas, se dispõe atualmente dos instrumentos do Estatuto da Cidade e também a participação da iniciativa privada na produção de parcelamentos populares, por meio de legislações específicas de uso e ocupação do solo urbano, com incentivos fiscais. O déficit habitacional no Brasil é, em grande parte, um déficit de habitabilidade³, ou seja, de precariedade de infra-estrutura, idéia que já vem sendo debatida no meio acadêmico e nos movimentos por reforma urbana⁴. Atualmente, no Brasil, o déficit de habitabilidade corresponde ao dobro do déficit de moradia.

À lei federal de desenvolvimento urbano compete estabelecer os critérios e procedimentos gerais, enquanto que ao plano diretor e ao plano urbanístico local, cabe definir critérios específicos, para a aplicação dos instrumentos destinados a garantir o cumprimento da função social da propriedade. Betânia Alfonsin, na sua definição de regularização fundiária, destaca que regularizar não é apenas uma questão jurídica, de emissão de documento de posse aos efetivos ocupantes dos terrenos. É necessária uma intervenção conjunta, abrangendo um trabalho jurídico, urbanístico, físico e social, para que se alcancem plenamente os objetivos do processo.

³ Déficit de infra-estrutura. A família ocupa uma moradia aceitável, mas está em um terreno ilegal, não tem esgoto ou transporte ou água de rede pública. (relato de Ermínia Maricato em um informativo denominado "Em Questão", editado pela Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República em maio de 2008)

⁴ MARICATO, Ermínia. Habitação – um diagnóstico da situação fundiária urbana brasileira. In: Relatório ao Habitat II do governo brasileiro.

Não basta um programa isolado de regularização fundiária, é necessário que este seja articulado com políticas sociais, bem como as de planejamento e uso do solo. A política de regularização fundiária deve ser fundamentalmente interligada com as políticas fundiária, urbana, ambiental, tributária e orçamentária do município. A regularização fundiária, como o próprio nome se encarrega de explicitar, pressupõe uma desconformidade espacial já instalada.

A falta de comunicação entre os diversos departamentos da Administração Pública Municipal enfraquece as intervenções dos órgãos encarregados da política de regularização fundiária, os quais, em geral, trabalham isoladamente. Os compartimentos da estrutura administrativa das prefeituras no Brasil consistem em um problema bem conhecido. Os técnicos e demais funcionários municipais precisam ampliar seus pontos de vista sobre a cidade, deixando de lado a ótica fragmentária das secretarias em que estão lotados. Espera-se, assim, que os processos de regularização fundiária tramitem com mais rapidez, tornando mais preciso o processo de articulação entre política habitacional e política urbana.

Ressalta-se que a ineficiência das administrações municipais no controle do uso e ocupação do solo agrava ainda mais a situação, tendo em vista não só a falta da capacitação e tradição no uso de instrumentos de planejamento e fiscalização, mas também o aproveitamento político que a omissão seguida de obras públicas realizadas gera as vésperas de eleições.

A presença do poder Público deve se dar em todas as suas formas, ou seja, através da implantação concomitante dos equipamentos comunitários, da capacitação dos moradores para identificação das autoridades competentes para a solução dos conflitos individuais ou sociais locais, e também de programas de geração de renda. Programas sociais complementares são imprescindíveis para

garantir que a população de baixa renda diretamente beneficiada pela regularização fundiária consiga arcar com os custos urbanos (água, luz, impostos, etc.) e, ainda que parcialmente, com os custos da regularização. Programas de geração de renda devem, sempre que possível, capacitar os moradores para atenderem à demanda de serviços das comunidades do entorno, viabilizando a integração social.

Se for verdade que a miséria é a maior responsável pela falta de acesso da população a moradias adequadas, não é menos verdade que muito poderia e deveria ser feito para prevenir a reprodução da ilegalidade. É preciso uma melhor distribuição dos investimentos produtivos e sociais pelo país e também que haja recursos financeiros para executar políticas habitacionais para a população de baixa renda, aliados a sistemas eficientes de controle sobre a conduta dos administradores públicos sob pena de não se acabar com a reprodução da ilegalidade.

Ao analisar o processo de regularização fundiária da área pública objeto de estudo, verifica-se que após dez anos, os ocupantes foram contemplados apenas com energia elétrica. Nenhuma obra de infra-estrutura foi executada, principalmente as redes de água potável e de esgoto sanitário. Além disso, o fato do projeto de parcelamento ter sido aprovado pela Prefeitura de Juiz de Fora e dos moradores terem assinado o termo de concessão, não significa que a área esteja regularizada. É preciso vontade política, de modo que o Poder Legislativo, representando a população, exerça sua função de fiscalizador, cobrando mais eficiência e responsabilidade na implementação das políticas de regularização fundiária.

Atualmente, as questões relacionadas à habitação popular estão sendo tratadas através de uma Política Habitacional associada e apoiadas em três dispositivos: Plano Municipal de Habitação, Fundo Municipal de Habitação e

Conselho Municipal de Habitação. O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social aprovado em junho de 2005 contempla estes dispositivos. A carência habitacional é de ordem nacional, mas este problema é resolvido no âmbito municipal com ações e recursos das três esferas de governo.

A questão da habitação popular está exatamente no acesso à terra urbanizada, que deverá ser facilitado com a aplicação dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade e com a participação da iniciativa privada na produção de parcelamentos populares, por meio de legislações específicas de uso e ocupação do solo urbano, com incentivos fiscais. É claro que também muito atendimento deverá ser feito de forma subsidiada face ao custo elevado da moradia urbanizada, impossível de ser financiada para as famílias mais vulnerabilizadas de nossa sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997.

_____. Políticas de Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (org.) **Direito urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

BASSUL, José Roberto. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. EURE (Santiago). [online]. Sep. 2002, vol. 28, no.84 [citado 03 Marzo 2008], p.133-144. Disponible em la world wide web: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso. ISSN 0250-7161.

BRASIL. **Presidência da República. Lei Federal n. 10.257** – Estatuto da Cidade. Brasil, 2001.

_____. **Presidência da República. Medida Provisória n. 2.220** – Concessão de uso especial e Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasil, 2001.

_____. **Presidência da República. Lei federal n. 6.766** – Parcelamento do Solo Urbano. Brasil, 1979. Alterada pela Lei Federal n. 9.785 de 1999.

_____. Ministério das Cidades.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. In: **Encontro Nacional Da Anpur**, 10, Belo Horizonte, 2003. Anais..., Belo Horizonte, 2003.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ABRAMO, Pedro (org.) **A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Sette Letras, FAPERJ, 2003, p. 139-172.

LAGO, Luciana Corrêa. Favela-loteamento: reconceituando os termos da ilegalidade e da segregação urbana. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ANP Encontro Nacional Da Anpur UR**, 10., Belo Horizonte, 2003. Anais..., Belo Horizonte, 2003.

MARICATO, Ermínia. Habitação: um diagnóstico da situação fundiária urbana brasileira. In: **Relatório ao Habitat II do Governo brasileiro**. (MIMEO), 1996.

NOGUEIRA, Wagner Rodolfo Faria. Parcelamento do Solo. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 84, 25 set. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4349>. Acesso em: 22 jan. 2008 21 jan. 2008.

TOLEDO, José Augusto Ribeiro. **Gestão da Política Habitacional**: Um estudo de caso em Juiz de Fora. 107 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil), Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Lei Municipal n. 6.908** – Parcelamento do Solo Urbano no Município de Juiz de Fora, 1986.

_____. **Lei Municipal n. 9.811** – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, 2000.

_____. **Lei Municipal n. 10.000** – Reforma Administrativa, 2001.

_____. **Lei Municipal n. 11.181** – Concessão de uso como direito real resolúvel das áreas públicas. Brasil, 2006.

_____. **Programa de Regularização Fundiária**.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA – **Centro de Pesquisas Sociais**.