

**Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo**

**Flavia Ferronato**

**Regularização fundiária e a legitimação da posse e da propriedade:  
um panorama do Brasil e América Latina**

**São Paulo**

**2010**

**Flavia Ferronato**

**Regularização fundiária e a legitimação da posse e da  
propriedade: um panorama do Brasil e América Latina**

Flavia Ferronato

Regularização fundiária e a legitimação da posse e da propriedade: um panoramado  
Brasil e América Latina

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado  
de São Paulo - IPT, como parte dos requisitos  
para a obtenção do título de Mestre em  
Habitação: Planejamento e Tecnologia

Data da aprovação \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Suely Muniz (Orientadora)  
MM Consultores

Membros da Banca Examinadora:

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Suely Muniz (Orientadora)  
MM Consultores

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Lucia Refinetti (Convidado)  
FAU/SP- Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Nelson Saule (Convidado)  
PUC - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Flavia Ferronato

Regularização fundiária e a legitimação da posse e da propriedade: um  
panorama do Brasil e América Latina

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado  
de São Paulo - IPT, como parte dos requisitos  
para a obtenção do título de Mestre em  
Habitação: Planejamento e Tecnologia.

Área de Concentração: Planejamento e Gestão  
de Projetos

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Suely Muniz

São Paulo

Abril/2010



Ficha Catalográfica

Elaborada pelo Departamento de Acervo e Informação Tecnológica – DAIT  
do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo - IPT

**F396r Ferronato, Flavia**

Regularização fundiária e a legitimação da posse e da propriedade: um panorama do Brasil e América latina. / Flavia Ferronato. São Paulo, 2010.  
159p.

Dissertação (Mestrado em Habitação: Planejamento e Tecnologia) - Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo. Área de concentração: Planejamento, Gestão e Projeto.

Orientadora: Profa. Dra. Suely Muniz

## RESUMO

O direito à moradia digna é um direito humano garantido internacionalmente aos moradores dos países signatários da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Milhões de moradores de assentamentos precários vêm na regularização fundiária o caminho para serem incluídos na sociedade, podendo assim viver de forma digna. O presente trabalho tem por objetivo apresentar as legislações e os programas de regularização fundiária urbana utilizados em vários países da América Latina, incluindo o Brasil, procurando contribuir para que esses habitantes, excluídos da cidade formal, tenham seus direitos da dignidade da pessoa humana garantidos. No trabalho são apresentadas as formas de proteção legal desses países, que aparece como uma tentativa de efetivação da regularização fundiária. Em um primeiro momento essa análise é feita no espectro maior da moradia digna, para depois serem analisados os mecanismos jurídicos aplicados na regularização. Também são analisados diversos programas e projetos aplicados pelo Poder Público dos Estados latino americanos, com o objetivo de trocar experiências para a elaboração de propostas futuras. Mas, a aplicação da regularização fundiária é complexa, já que as particularidades de cada local devem ser respeitadas. Portanto, não existe uma “fórmula mágica” para a inserção dos moradores dos assentamentos precários à cidade formal através da regularização fundiária e isso muitas vezes soa como utopia. Para que isso seja alcançado, é necessário que todo o Poder Público, juntamente com os meios acadêmicos e a sociedade se unam em torno dessa causa num processo que nunca será fácil, nem ocorrerá em curto espaço de tempo.

Palavras chave: Direito à moradia digna; Regularização fundiária; Posse; Propriedade

## **ABSTRACT**

### **Land Regularization and tenure and property legalization: a view in Brazil and Latin America**

The adequate housing right is an internationally human right guaranteed to residents of the signatory countries of the Universal Declaration of Human Rights. Million slum dwellers see on the regularization path for inclusion in society, and thus can live in dignity. This paper aims to present the laws and programs to regulate urban land use in several Latin American countries, including Brazil, seeking help these people, excluded from the formal city, have their rights to human dignity guaranteed. In the work presented the forms of legal protection in these countries, which appears as an attempt to accomplish the regularization. At first this analysis is the broader range of decent housing, to be then analyzed the legal mechanisms used in regularization. Also examined are various programs and projects implemented by the Government of the Latin Americans, with the aim of exchanging experiences for the preparation of future proposals. But the application of regularization is complex, since the characteristics of each site should be respected. Therefore, there is no "magic formula" for the insertion of the residents of slums in the city through the formal tenure and it often sounds like utopia. For this to be achieved, it is necessary that the whole government, together with academia and society to unite around this cause in a process that will never be easy or occur in short time.

Keywords: Adequate housing right; Land Regularization; Tenure; Property.



## Lista de Ilustrações

Quadro 1 -	Principais instrumentos jurídicos aplicados na regularização fundiária no Brasil	70
Quadro 2 -	Possibilidade de concessão de título de propriedade aos ocupantes de áreas públicas com base na legislação de cada país	85
Quadro 3 -	Quadro comparativo do decreto lei nº 3.365/41( lei sobre desapropriação de interesse público) e lei nº 9.785/99	138
Quadro 4 -	Quadro comparativo da lei nº 6.015/73( lei de registros públicos) e lei nº 9.785/99	138
Quadro 5 -	Quadro comparativo da lei nº 6.766/79 ( lei de parcelamento do solo) e lei nº 9.785/99	139
Quadro 6 -	Quadro das leis aplicáveis ao tema na Argentina	146
Quadro 7 -	Quadro das leis aplicáveis ao tema na Bolívia	147
Quadro 8 -	Quadro das leis aplicáveis ao tema no Chile	147
Quadro 9 -	Quadro das leis aplicáveis ao tema na Colômbia	148
Quadro 10 -	Quadro das leis aplicáveis ao tema na Costa Rica	149
Quadro 11 -	Quadro das leis aplicáveis ao tema na Guatemala	150
Quadro 12 -	Quadro das leis aplicáveis ao tema no México	151
Quadro 13 -	Quadro das leis aplicáveis ao tema na Nicarágua	152
Quadro 14 -	Quadro das leis aplicáveis ao tema no Paraguai	153
Quadro 15 -	Quadro das leis aplicáveis ao tema no Peru	154
Quadro 16 -	Quadro das leis aplicáveis ao tema no Uruguai	155
Quadro 17 -	Quadro das leis aplicáveis ao tema na Venezuela	155

## Lista de Tabelas

Tabela 1 -	Déficit habitacional e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes, por situação do domicílio no Brasil (2007)	59
Tabela 2 -	Distribuição percentual do déficit habitacional urbano (1), por faixas de renda média familiar mensal no Brasil (2007)	59
Tabela 3 -	Participação dos componentes no déficit habitacional, por situação do domicílio no Brasil (2007)	60
Tabela 4 -	Características do déficit habitacional nos aglomerados subnormais, segundo regiões geográficas no Brasil (2007)	61
Tabela 5 -	Critérios de inadequação dos domicílios em aglomerados subnormais no Brasil (2005/2007)	62

## Lista de Abreviaturas e Siglas

AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
BID	Banco Internacional de Desenvolvimento
BIRF	Banco Interamericano de Reconstrução e Fomento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAMEBA	Projeto de Melhoramento de Bairros de Caracas
CDHRE	Centro pelo Direito a Moradia contra Despejos
CDRU	Concessão do Direito Real de Uso
CENDHEC	Centro Dom Helder Camara de Estudos e Ação Social
CESCR	Direitos Econômicos e Sociais e Culturais
CONDER	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
CORETT	Comissão Para A Regularização da Posse da Terra
CUEM	Concessão de Uso Especial Para Fins De Moradia
DESC	Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
HIS	Habitações de Interesse Social
HMP	Habitações de Mercado Popular
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto de Nacional de Seguridade Social
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITER	Instituto de Teologia do Recife
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PIAI	Programa de Integração de Assentamentos Irregulares
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais e Culturais
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
POUSO	Postos de Orientação Urbanística e Social
PROMEBA	Programa de Melhoria do Bairro
PROPAIS	Programa Paraguaio de Inversão Social
RFFSA	Rede Ferroviária Federal SA
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
URB	Empresa de Urbanização de Recife

ZEIS

Zonas Especiais de Interesse Social

ZHIS

Zonas Habitacionais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	12
<b>2 DIREITO À MORADIA, POSSE E PROPRIEDADE SEGUNDO A DOUTRINA</b>	16
2.1 Moradia x Moradia Adequada	16
2.1.1 O direito á moradia	17
2.1.2 O direito à moradia adequada	17
2.2 O instituto da propriedade	18
2.3 A visão doutrinária da propriedade no Brasil	19
2.3.1 A propriedade privada	20
2.3.2 A propriedade pública	20
2.3.3 A propriedade dos bens públicos	21
2.3.4 Alienação de bens públicos	23
2.4 Posse não se confunde com propriedade	24
2.4.1 Posse: fato ou direito?	25
2.5 A visão doutrinária da posse no Brasil	26
2.5.1 Formas de aquisição da posse	26
2.5.2 A conservação da posse	27
<b>3 A PROTEÇÃO JURÍDICA DO DIREITO À MORADIA DIGNA, À POSSE E PROPRIEDADE NO ÂMBITO INTERNACIONAL E NO BRASIL</b>	28
3.1 O direito à moradia dentre os Direitos Humanos Fundamentais	28
3.1.1 O Comentário Geral nº. 4 do Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	30
3.1.2 Segurança da posse: a proteção de um dos componentes essenciais do direito à moradia	32
3.1.3 A proteção jurídica do direito à propriedade	33
3.2 O ordenamento jurídico na América Latina em relação à proteção ao direito a moradia e prevenção e regularização dos assentamentos precários	34
3.3 A proteção do direito à moradia, posse e propriedade no sistema jurídico brasileiro	37
3.3.1 Constituição Federal	37

3.3.2 A Lei nº 6766/79	42
3.3.3 A Lei 9785/99	46
3.3.4 O Estatuto das Cidades	47
<b>4 O DIAGNÓSTICO DA MORADIA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS BRASILEIROS</b>	<b>51</b>
4.1 Apresentação e dimensão do Problema: Formalidade <i>versus</i> Informalidade	51
4.2 Perfil histórico das ocupações irregulares no Brasil	53
4.2.1 Assentamentos Irregulares: grande desafio para as políticas públicas	55
4.3 O retrato do Brasil na atualidade	56
4.3.1 O Déficit habitacional no Brasil	57
4.3.2 A inadequação de moradias	59
4.3.3 Os aglomerados subnormais	61
4.4 A regularização fundiária numa visão pluridisciplinar	63
4.4.1 Diretrizes legais da regularização fundiária	64
4.4.2 A aplicação da regularização fundiária	66
4.4.3 Regularização Fundiária como regularização jurídica de lotes	67
4.4.4 Regularização Fundiária como urbanização de assentamentos	67
4.4.5. Regularização Fundiária como regularização urbanística	69
4.4.6 Principais instrumentos jurídicos aplicados na Regularização Fundiária	69
<b>5 SOLUÇÕES NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL: PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS E EVOLUÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO</b>	<b>84</b>
5.1 Os programas de regularização fundiária	84
5.1.1 Brasil	85
5.1.2 Argentina	95
5.1.3 Bolívia	98
5.1.4 Chile	100
5.1.5 Colômbia	101
5.1.6 Costa Rica	102
5.1.7 Guatemala	103
5.1.8 México	104
5.1.9 Nicarágua	104
5.1.10 Paraguai	106

5.1.11 Perú	107
5.1.12 Uruguai	108
5.1.13 Venezuela	109
5.2 As novas leis e os projetos de lei em andamento na América Latina e no Brasil	110
5.2.1 Brasil	110
5.2.2 Chile	115
5.2.3 Guatemala	116
5.2.4 Uruguai	117
<b>6 CONCLUSÃO</b>	118
6.1 A necessidade de políticas sociais integradas aos programas de regularização	118
6.2 O papel das legislações urbanísticas no problema da segregação	120
6.3 A evolução da legislação urbanística como parte da solução- para o futuro: melhor a dar a posse ou a propriedade?	122
6.4 Considerações Finais	126
<b>REFERÊNCIAS</b>	128
<b>REFERÊNCIAS CONSULTADAS</b>	136
<b>ANEXO A - Quadros Comparativos</b>	138
<b>ANEXO B - Quadro Leis América Latina</b>	146

## 1 INTRODUÇÃO

Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais são aspirações dos indivíduos ou da coletividade para com o Estado, ainda que sejam reconhecidos pelas Constituições democráticas modernas e integrem a legislação positiva de grande parte dos Estados contemporâneos.

Essas aspirações constam de diversos documentos publicados pelas Organizações das Nações Unidas e servem como marco regulatório, obrigando os países signatários a respeitá-las. Destacam-se o direito à moradia e à segurança da posse.

Nesses documentos a Organização das Nações Unidas (ONU) defende que, seja qual for o tipo de posse, todas as pessoas devem possuir um grau de segurança jurídica para que seja garantida a proteção legal contra despejo forçado, perturbação e quaisquer outros tipos de ameaças.

Como consequência, os Estados-parte estão obrigados a adotar nos seus sistemas normativos, medidas destinadas a conferir segurança legal da posse às pessoas e propriedades que careçam de tal proteção.

Assim, essas pessoas estariam inseridas no Estado formal, podendo exercer sua cidadania irrestritamente, o que não vem ocorrendo em muitos locais, como enfatiza Edésio Fernandes:

[...] em termos jurídicos, a informalidade urbana tem acarretado todo tipo de implicações, mas destaque especial deve ser dado à falta de segurança da posse; sobretudo em países como o Brasil, onde o registro é constitutivo da propriedade, a falta de títulos registrados está criando dificuldades até para se arrumar emprego. Em Petrolina-PE, por exemplo, bóias-frias que procuram emprego em safras de uvas só não conseguem oportunidades porque não possuem um endereço oficial, isso por não serem juridicamente reconhecidos como legítimos ocupantes daquelas áreas urbanas informais onde habitam. (FERNANDES, 2006, p.244)

Nos sistemas jurídicos tradicionais, a ênfase está na proteção da propriedade, excluindo grande parcela da população. As pessoas que moram em bairros mais pobres dos países em desenvolvimento, principalmente na América Latina, não possuem títulos de propriedade e, por conseguinte, não têm acesso à infra-estrutura mínima adequada, em condições assim descritas a seguir:



Se sua renda é baixa – digamos, o equivalente a US\$300 por mês ou menos – você provavelmente vive numa área rural ou numa situação urbana precária, sem acesso decente a água potável, saneamento básico ou eletricidade. As ruas que levam à sua casa quase certamente estão em péssimo estado. São grandes as chances de que você não possua título de propriedade legal do terreno onde vive.

Como resultado, você tem de gastar uma parte maior de sua renda em serviços básicos do que quem vive em áreas ocupadas por pessoas de renda mais alta, com infra-estrutura e serviços decentes. Você gasta muito mais comprando água de caminhões-tanque ou vendedores ambulantes do que gastaria se tivesse uma conexão doméstica (em algumas cidades da América Central, até 30 vezes mais por litro). Você falta ao trabalho com mais frequência devido a doenças evitáveis causadas por saneamento deficiente. Perde mais horas em deslocamentos por causa de transportes públicos inadequados. E como não pode oferecer sua casa como garantia é quase impossível que venha a conseguir um empréstimo. Numa emergência, precisa recorrer a agiotas, que cobram taxas de juros extorsivas. (CONSTANCE, 2006, p.1)

Constata-se que tanto nas áreas rurais, como nas urbanas, é urgente a necessidade da imediata criação de mecanismos que garantam à população, em especial a de baixa renda que vive em assentamentos precários, o reconhecimento da posse de suas residências, construídas em terrenos dos quais não possuem títulos. No Brasil, o Ministério das Cidades estima que 12 milhões de famílias vivem desta forma. São pessoas que, além de não terem água, esgoto, coleta de lixo, iluminação e segurança pública, não têm a segurança jurídica da posse de suas terras e nem endereço oficial, necessário, para, por exemplo, a requisição de financiamento bancário ou mesmo um emprego.

Mas a solução não é fácil. Como traz Maria Lucia Refinetti Martins:

Nas condições latino-americanas, de reduzida correspondência entre a legislação urbanística e a realidade, num contexto de forte exclusão social, um desafio inicial é conceituar ou especificar melhor o conteúdo e natureza da expressão ‘informal’ ou ‘irregular’, particularmente no que se refere aos assentamentos de populações de baixa renda. Adequado ou não, só é irregular o que a legislação estabelece como tal. Aí se torna evidente o grande fosso entre o desejável (padrões estabelecidos nas leis) e a realidade urbana. Na maioria de nossas metrópoles - particularmente em sua parcela mais periférica, o irregular predomina em quantidade e extensão sobre o regular. (MARTINS, 2003)

A urbanista ainda vai além:

[...] fica evidente que nem tudo que é irregular é precário. No entanto todos os assentamentos precários são irregulares. A irregularidade normalmente é por não seguir a regulamentação, contendo padrões

muito abaixo dos exigidos por Lei: declividade maior do que a permitida, lotes menores do que a área mínima, falta de áreas públicas, falta de infra-estrutura. Novo círculo vicioso se estabelece: o assentamento é irregular por estar abaixo do padrão estabelecido em Lei – portanto, para tornar-se regular, é necessário investir recursos – desapropriações, remoções e obras. No entanto, para obter financiamento é necessário que o assentamento seja regular: desde a propriedade da terra à aprovação do projeto e sua implantação. Conseqüentemente, se pereniza a irregularidade.” (MARTINS, 2003)

Diante da gravidade do problema e na busca de uma solução definitiva da pretensão dos cidadãos de baixa renda, de se inserirem na formalidade e terem seus direitos fundamentais atendidos, a regularização fundiária é hoje uma das principais políticas em matéria de habitação, sendo tema corrente nas diversas esferas de governo dos vários países que a adotam.

Diante dessa importância e pretendendo colaborar com as discussões a respeito do tema, o presente trabalho apresenta as legislações e programas que tratam da regularização fundiária no Brasil e na América Latina.

A metodologia utilizada para a realização desta pesquisa foi a de pesquisa bibliográfica e a análise leva em conta tanto a experiência da autora enquanto arquiteta e colaboradora do Instituto Brasileiro de Regularização Fundiária, com situações de ocupações irregulares em São Paulo, quanto a formação em direito (no momento é quinto-anista da Faculdades Metropolitanas Unidas), onde busca justamente complementar o conhecimento para atuação nesta área do Direito Urbanístico. A intenção não foi fazer um juízo de valor e sim reunir em único trabalho as principais leis e projetos aplicados, mostrando como os países da América Latina, incluindo o Brasil, tratam o tema, para, a partir daí, poder-se analisar e concluir quais as principais preocupações em cada país ao se implantar a Regularização Fundiária.

Inicialmente o trabalho delimita o direito constitucional à moradia e diferencia os conceitos de posse e propriedade, de um modo geral, já que a legitimação da posse, muitas vezes se dá através da entrega do título de propriedade a quem de direito. Ainda na segunda seção é tratada a propriedade enfocando, principalmente, suas formas de aquisição o instituto da propriedade no Brasil apresentando a distinção entre a propriedade privada e a propriedade pública e posteriormente a posse na visão da doutrina.

Na terceira seção serão apresentados e interpretados os principais instrumentos legais usados para dar proteção jurídica à moradia digna, posse e propriedade, tanto no âmbito internacional quanto no brasileiro.

Na quarta seção, após estabelecidas as premissas teóricas, serão discutidos os problemas dos assentamentos urbanos irregulares e as questões envolvidas com a regularização fundiária em um visão pluridisciplinar.

Após delimitado o problema e apresentadas as várias modalidades de regularização fundiária, na quinta seção serão apresentados diversos programas de regularização fundiária, com enfoque na regularização dominial, implementados no Brasil e em outros países da América Latina. Nessa mesma seção serão apresentadas também as mais recentes leis que tratam do problema na América Latina. É importante observar que os dados apresentados nesse capítulo são dados retirados de sites oficiais, podendo, muitas vezes, apresentar um certo viés otimista.

Finalmente, após as considerações finais, acrescenta-se o Anexo A com o Quadro comparativo de alguns instrumentos legais relevantes, visando tão somente facilitar a leitura para aqueles que desejam conhecer a evolução entre uma e outra peça legal e o Anexo B com um resumo, por país, das leis referentes ao assunto.

## 2 DIREITO À MORADIA, POSSE E PROPRIEDADE SEGUNDO A DOCTRINA

Inicialmente, é fundamental distinguir o direito à moradia do direito à propriedade. Ingo Wolfgang nos esclarece que:

[...] o direito à moradia não se confunde com o direito de propriedade (e do direito à propriedade). Muito embora a evidência de que a propriedade também possa servir de moradia ao titular e que, para além disso, a moradia (na condição de manifestação da posse) acaba, por expressa previsão constitucional e em determinadas circunstâncias, assumindo a condição de pressuposto para a aquisição da propriedade (como ocorre no usucapião constitucional), atuando, ainda como elemento indicativo do cumprimento da função social da propriedade, o direito à moradia, convém frisá-lo, é direito fundamental autônomo, com âmbito de proteção e objeto próprios. Como direito autônomo, a definição do conteúdo (objeto) do direito à moradia não pode, de modo especial por força da sua vinculação à dignidade da pessoa humana, prescindir de parâmetros qualitativos mínimos para uma vida saudável [...]. (SARLET, 2004, p.324)

O “direito à moradia” é reconhecido pelas Constituições de grande parte dos países da América Latina. Em alguns outros países é considerado dever de Estado. Esta proteção formal não tem sido suficiente como constatado por Leticia Marque Osório:

Com frequência, os requisitos mínimos para uma moradia adequada não são contemplados pelas legislações nacionais: menciona-se o fim a ser atingido (moradia adequada) sem a indicação dos meios para atingi-lo (segurança da posse, disponibilidade de serviços e infra-estrutura, possibilidade de manutenção, programas e políticas públicas, aporte de recursos). (OSORIO, 2006, p.34)

Por outro lado, o direito à propriedade, mais do que reconhecido pelas Constituições é normalmente regulado pelos Códigos Civis dos países da América Latina.

### 2.1 Moradia x Moradia Adequada

O direito de moradia não pode ser confundido com o direito à propriedade. Com veremos abaixo a moradia é um direito extrapatrimonial inerente ao ser humano, não importando onde será exercida. Já a moradia digna está associada às condições da habitação, sendo certo que para isso é necessário um “teto” para morar.

### 2.1.1 O direito á moradia

Moradia não se confunde com habitação. Moradia é somente o direito do sujeito de se fixar em lugar determinado. Já a habitação é o exercício efetivo do direito à moradia em determinado bem imóvel.

A moradia consiste em bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável de sua vontade e indisponível, que permite a fixação em lugar determinado, não só físico, como também a fixação dos interesses naturais da vida cotidiana, exercendo-se de forma definitiva pelo indivíduo e, secundariamente recai o seu exercício em qualquer pouso ou local, mas sendo objeto de direito e protegido juridicamente. O bem moradia é inerente à pessoa e independe de objeto físico para a sua existência e proteção jurídica. Para nós, 'moradia' é elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial. 'Residência' é o simples local onde se encontraria o indivíduo. E a 'habitação' é o exercício efetivo da 'moradia' sobre determinado bem imóvel. Assim, a 'moradia' é uma situação de direito reconhecida pelo ordenamento jurídico, assim como ocorreu com o domicílio em relação à residência, na interpretação mencionada por Washington de Barros Monteiro. Dessa forma, a moradia também é uma qualificação legal reconhecida como direito inerente a todo ser humano, notadamente em face da natureza de direito essencial referente à personalidade humana. (SOUZA, 2004, p. 45-46)

No decorrer dos tempos até os dias de hoje, o conceito de direito à moradia sofreu inúmeras mudanças, nunca deixando de ser uma necessidade de qualquer pessoa ou grupo. Ela sempre foi uma necessidade básica do ser humano.

Entende-se, atualmente, que o direito à moradia deve abranger a privacidade, a proteção e a segurança de seus moradores. Com a evolução do Direito Social, foram incluídos no conceito o direito à moradia digna o que significa a habitação com dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto, como forma de atendimento do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana.

### 2.1.2 O direito à moradia adequada

Comentário n.º4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, divulgado em 1991, fornecem alguns pontos importantes na definição de moradia adequada, considerando não apenas o abrigo, mas todo o seu entorno, devendo ser este um local seguro e pacífico além de proporcionar condições dignas de vivência.

A definição de moradia adequada também é adotada no § 60 da Agenda Habitat II:

Moradia adequada significa mais do que ter um teto sobre a cabeça. Significa também privacidade adequada; espaço adequado; acessibilidade física; segurança adequada; segurança da posse; estabilidade e durabilidade estrutural; iluminação, calefação e ventilação adequadas; infra-estrutura básica adequada tal como serviços de abastecimento de água, esgoto e coleta de lixo, qualidade ambiental e fatores relacionadas à saúde apropriados; e localização adequada no que diz respeito ao local de trabalho e aos equipamentos urbanos: os quais devem estar disponíveis a um custo razoável [...] Fatores relacionados ao gênero e à idade [...] devem ser considerados.

Portanto, os vários sistemas jurídicos asseguram, a todos, o direito a um lugar adequado para viver em uma moradia segura e confortável, localizada em um ambiente saudável que assegure boa qualidade de vida dos moradores e da comunidade.

## 2.2 O instituto da propriedade

Durante séculos a propriedade da terra era algo inviolável, tendo seu proprietário total direito sobre seu uso, a apropriação de sua renda e sua comercialização (uso, gozo e disposição).

Conforme dito por Márcia Walquiria Batista dos Santos ([2009, p.1]) “Historicamente, a propriedade tinha como característica principal a exclusividade e por consequência, traduzia um direito essencialmente individualista.”

A propriedade era um bem de capital, que a pessoa usava como quisesse, quase sempre visando ter mais riqueza para si mesmo. A propriedade era individualista e egoística.

Com a Revolução Francesa, que preconizava a igualdade dos direitos sociais, o conceito de exclusividade começa a ser questionado. A libertação das instituições e a humanização dos direitos abalaram o conceito de inviolabilidade da propriedade, que com o tempo foi deixando de ser característica absoluta, evoluindo na direção do respeito à sua função social.

Foi, principalmente, após a 1ª Grande Guerra Mundial, que houve maior difusão do princípio da função social da propriedade, admitindo-se, assim, a necessidade de limitações em prol da coletividade.

Com a socialização da função, o proprietário continua tendo poder sobre sua propriedade, inclusive perante aos outros, mas agora tem o dever de satisfazer as necessidades sociais.

Nesse sentido preceitua o ministro Eros Grau (1988, p.132) “As propriedades são poderes que se exercitam não exclusivamente, e no interesse de seus titulares, mas também de terceiros, dentro de um clima de prudente arbítrio.”

Esse princípio vem ganhando cada vez mais força nos ordenamentos latinoamericanos, considerando que a propriedade é um direito que não pode ser usado somente de forma individualista, devendo observar os interesses de toda a sociedade, respeitando sua função social.

### 2.3 A visão doutrinária da propriedade no Brasil

Podemos conceituar a propriedade no Brasil como “[...] o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicar de quem injustamente o detenha.” (DINIZ, 1993, p. 100)

A propriedade é tratada no Código Civil brasileiro no art. 1128 como faculdade que têm o proprietário de "usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha" (BRASIL, 2002).

No nosso ordenamento, o princípio da função social também foi incorporado, como veremos abaixo, ao tratarmos da proteção do direito à propriedade no Brasil.

Como consequência da função social, o art. 1128 traz também que:

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores. (BRASIL, 2002).

Inicialmente, trataremos das distinções entre a propriedade privada e a propriedade pública<sup>1</sup>.

### 2.3.1 A propriedade privada

O direito à propriedade privada está previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (BRASIL, 1948), em seu artigo 17: "[...] todo homem tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros e que ninguém será arbitrariamente privado da sua propriedade".

A propriedade privada está assegurada, no Brasil, pela Constituição Federal, mas não como direito individual absoluto, pois dela exige-se o cumprimento de sua função social<sup>2</sup>.

Propriedade privada é aquela cujo proprietário é pessoa física ou jurídica particular e que tem o direito de usar, gozar e dispor de seu bem, a princípio de modo absoluto, perpétuo e exclusivo, sem, por óbvio, descumprir sua função social.

Historicamente sua função é garantir a subsistência e a liberdade individual contra as intrusões do Poder Público.

### 2.3.2 A propriedade pública

Segundo Hely Lopes Meirelles, bens de propriedade pública, "em sentido amplo, são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais." (MEIRELLES, 2005, p.493)

---

<sup>1</sup> Segundo o art. 98 do CC: São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

<sup>2</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;



### 2.3.3 A propriedade dos bens públicos

#### As categorias de bens públicos

De acordo com o art. 99 do Código Civil, os bens públicos podem ser divididos em três categorias : bens de uso comum, bens de uso especial e bens de uso dominicais. Para Silvio Luis Ferreira Rocha (2005, p. 46-53, grifo nosso).

- a) bens públicos de uso comum: são os que beneficiam qualquer um do povo, sem outra restrição, exceto a de observar as disposições regulamentares existentes. Os bens de uso comum são prepostos ou afetados a um certo destino que configure o uso comum. A afetação pode decorrer da própria natureza do bem ou de ato administrativo ou de dispositivo legal que predisponha o bem ao uso comum.<sup>3</sup> [...]
- b) bens públicos de uso especial: é de uso privativo do Poder Público e não do público. O uso especial do bem público restringe-se ao uso específico do bem por uma das pessoas políticas de direito público.<sup>4</sup> [...]
- c) bens públicos de uso dominicais: são os que ou pertenciam ao Estado, embora em outra classe de bens- uso comum ou especial-, ou pertenciam aos particulares e foram transferidos para o patrimônio do Estado<sup>5</sup>.

Existem também outras classificações em relação ao regime jurídico:

#### Regime jurídico dos bens de uso comum e uso especial<sup>6</sup>

Os bens públicos têm os seguintes regimes jurídicos:

- a) Inalienabilidade: segundo o art. 100 do Código Civil, art. 100, “[...] os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar”. Só

<sup>3</sup> Para Hely Lopes Meirelles, o bem de uso comum do povo é “[...] todo aquele que se reconhece à coletividade em geral sobre os bens públicos, sem discriminação de usuários ou ordem especial para sua fruição”. (MEIRELLES, 2005, p.505)

<sup>4</sup> Para Hely Lopes Meirelles, o bem de uso especial é “[...] todo aquele que, por um título individual, a Administração atribui a determinada pessoa para fruir de um bem público com exclusividade, nas condições convencionadas. É também uso especial aquele a que a Administração impõe restrições ou para o qual exige pagamento, bem como o que ela mesma faz de seus bens para a execução dos serviços públicos”. (MEIRELLES, 2005, p.507)

<sup>5</sup> Para Hely Lopes Meirelles, os bens dominicais são os bens “que, embora integrando o domínio público como os demais, deles diferem pela possibilidade sempre presente de serem utilizados em qualquer fim ou, mesmo, alienados pela Administração, se assim o desejar”. (MEIRELLES, 2005, p.503-504)

<sup>6</sup> O regime jurídico dos bens dominicais está submetido, segundo a maioria da doutrina, ao regime jurídico comum (civil) com determinadas derrogações impostas em razão do interesse público. Para Sylvio Rocha, “[...] a possibilidade de alienação dos bens dominicais sem a necessidade de prévia desafetação, é uma das diferenças de regime jurídico entre os bens de uso comum e os bens de uso especial e os bens dominiais”. (ROCHA, 2005, p.59)

podendo ser alienado quando passarem à classe dos dominicais (BRASIL, 2002, art. 101).

b) Impenhorabilidade:

“[...] a impenhorabilidade do bem decorre da inalienabilidade e, assim, os bens públicos não podem ser constrictos judicialmente para garantir a execução de um título judicial ou extrajudicial. O fundamento da impenhorabilidade também reside na sistemática imposta na Constituição Federal que, ao disciplinar a execução contra a Fazenda Pública, impede os bens públicos de serem levados à praça pública para satisfazer os interesses dos credores”.(ROCHA, 2005, p.58)

c) Imprescritibilidade: “Os bens públicos não estão sujeitos à usucapião” (BRASIL, 2002, art. 102). Para Silvio Rocha (2005, p.57): “[...] significa a impossibilidade de aquisição da propriedade desses bens pelos particulares pelo instituto da usucapião”.

d) Impossibilidade de oneração:

[...] por este princípio, nenhum ônus real pode recair sobre os bens públicos por faltar ao titular ao titular, no caso o Estado e suas autarquias, a livre disponibilidade do bem. Logo, a impossibilidade de onerar os bens públicos é traço marcante dos bens públicos inalienáveis, como os de uso comum e uso especial. (ROCHA, 2005, p.58)

### Quanto à afetação

a) afetação: corresponde à destinação de um determinado bem a uma finalidade pública, transformando-o em bem de uso comum ou bem de uso especial, mediante lei ou ato administrativo. Os bens de uso comum do povo e os de uso especial são afetados;

b) desafetação: consiste na retirada da destinação conferida ao bem público, transformando-o em bem dominical, mediante lei ou ato administrativo. Somente os bens dominicais são desafetados;

De acordo com o magistério de José dos Santos Carvalho Filho:

Dessa maneira, pode conceituar-se a **afetação** como sendo o fato administrativo<sup>2</sup> pelo qual se atribui ao bem público uma destinação pública especial de interesse direto ou indireto da Administração. E a **desafetação** é o inverso: é o fato administrativo pelo qual um bem público é desativado, deixando de servir à finalidade pública anterior. (CARVALHO, 2008, p. 1008)

## Quanto à disponibilidade

a) bens disponíveis: são aqueles que podem ser alienados, ou seja, tem a propriedade transferida a outra pessoa, física ou jurídica, por meio de venda, troca, doação em pagamento, etc. Segundo o art. 101, CC, somente os bens dominicais podem ser alienados;

b) bens indisponíveis: são aqueles que não podem ser alienados, já que estão vinculados a determinada função pública. Segundo o art. 100, CC, traz que os bens de uso comum do povo e de uso especial são indisponíveis.

### 2.3.4 Alienação de bens públicos

Os bens públicos somente podem ser alienados se forem, primeiramente, desafetados.

A alienação de bens públicos pode se dar por meio de instrumentos comuns, formas de contratação previstas no direito privado; e por meio de instrumentos específicos, próprios do direito público.

#### **São instrumentos comuns de alienação de bens públicos:**

a) venda: alienação onerosa do bem;

b) doação: alienação gratuita do bem; Depende de lei autorizadora, prévia avaliação e licitação;

c) permuta: troca de um bem por outro. Depende de lei autorizadora que deve identificar os bens a serem permutados e proceder a avaliação prévia para efetivação da troca sem lesão ao patrimônio público. Não é exigida licitação;

d) doação em pagamento: a Administração Pública: é devedora e o credor aceita receber algum bem como pagamento da dívida. Não exige licitação, mas exige prévia autorização legislativa e avaliação do bem.

**São instrumentos específicos de alienação de bens públicos:**

- a) concessão de domínio: vendas ou doações de terras devolutas, precedidas de lei autorizadora e avaliação e da aprovação do Congresso Nacional quando excedentes de dois mil e quinhentos hectares;
- b) legitimação de posse: É modo excepcional de transferência de domínio de terra devoluta ou área pública sem utilização, ocupada por longo tempo por particular que nela se instala, cultivando-a ou levantando edificação para seu uso.
- c) investidura: Incorporação de área pública, considerada como sobra inaproveitável de terreno público em decorrência de conclusão de obra, por proprietário de imóvel limdeiro (incorpora lote a seu lote). Ela tem por finalidade o aproveitamento de terrenos “inaproveitáveis”.

**2.4 Posse não se confunde com propriedade**

A posse está presente desde as mais primitivas formas de organização humana. A História nos esclarece que já na Antiguidade, os romanos distinguem a posse do Direito de Propriedade.

A posse consiste em uma relação de pessoa e coisa, fundada na vontade do possuidor, criando mera relação de fato (natureza fática). A diferença com a propriedade é que nesta a relação entre a pessoa e a coisa tem fundamento em uma lei.

Não se confunde posse com propriedade. Ainda que a lei proteja a posse, por ser ela à exteriorização do domínio.

Maria Helena Diniz conceitua a posse como:

[...] pleno exercício de fato dos poderes constitutivos do domínio ou somente alguns deles, como no caso dos direitos reais sobre coisas alheias, hipótese em que recebe a denominação de “quase-posse”, que vem desde os romanos. Logo, tradicionalmente, a posse propriamente dita só se refere à propriedade, sendo a “quase-posse” o exercício de outros direitos reais, desmembramentos do domínio, que deste se destacam e param em outras mãos, como as servidões, o usufruto, etc. (DINIZ, 1993, p.33)

Em um conceito amplo (e não jurídico) várias podem ser as formas de posse: aluguel<sup>7</sup>, a moradia em cooperativa, arrendamento, ocupação pelo próprio proprietário e os assentamentos informais, incluindo a ocupação da terra ou da propriedade.

#### 2.4.1 Posse: fato ou direto?

### **Teoria Subjetiva de Savigny<sup>8</sup>**

Para a teoria subjetiva de Savigny posse é um fato em sua origem e sua existência independe de todas as regras de direito.

Para Savigny o *animus*<sup>9</sup> é indispensável. Para Savigny *animus domini*<sup>10</sup> e *corpus*<sup>11</sup> tem necessariamente que estar juntos para caracterizar a posse. O animus é a vontade de ter a coisa como sua (vontade de ser proprietário, ou, pelo menos, exercer um dos direitos inerentes a propriedade). Não importava tanto a coisa em si, mas sim a vontade que animava o sujeito.

Se faltar o *animus*, não existe posse, mas mera detenção.

### **Teoria Objetiva de Ihering<sup>12</sup>**

Considera a posse como condição do exercício da propriedade.

Ihering considera que importa é o uso econômico ou destinação econômica do bem. Para ele qualquer pessoa é capaz de reconhecer a posse pela forma econômica de sua relação exterior com a pessoa.

Para Ihering, a posse é um direito.

---

<sup>7</sup> No Brasil, juridicamente, aluguel não é uma forma de posse.

<sup>8</sup> Friedrich Carl von Savigny, alemão, viveu entre 1779 e 1861, era jurista e foi um dos grandes autores do Direito Internacional Privado do século XIX, ao lado de Joseph Story e Pasquale Mancini

<sup>9</sup> *Animus*= vontade

<sup>10</sup> *animus domini*= vontade de ter a coisa como sua

<sup>11</sup> *corpus*= fato material pelo qual a coisa está submetida à vontade humana

<sup>12</sup> Rudolf von Ihering (ou Jhering), alemão, que viveu entre 1818 e 1892, era jurista e romancista, pioneiro na defesa da concepção do direito como produto social e fundador do método teleológico no campo jurídico

## 2.5 A visão doutrinária da posse no Brasil

O Código Civil Brasileiro (BRASIL, 2002) adotou a teoria de Lhering no artigo 485 “Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno, ou não, de algum dos poderes inerentes ao domínio, ou propriedade.”

A lei nacional protege todo aquele que age sobre a coisa como se fosse o proprietário, explorando-a, dando-lhe o destino econômico. Em geral, quem assim atua é o proprietário, de modo que, protegendo o possuidor, quase sempre o legislador está protegendo o proprietário.

### 2.5.1 Formas de aquisição da posse

#### **Aquisição originária**

Conforme acentua M<sup>a</sup> Helena Diniz, é aquela que se realiza:

[...] independentemente da translatividade, sendo portanto em regra, unilateral, visto que independe da anuência do antigo possuidor, ou seja, efetiva-se unicamente por vontade do adquirente sem que haja colaboração de outrem. (DINIZ, 1993, p.54)

A aquisição originária está prevista nos artigos 1.204 e 1.205 do CC:

Art. 1.204. Adquire-se a posse desde o momento em que se torna possível o exercício, em nome próprio, de qualquer dos poderes inerentes à propriedade.

Art. 1.205. A posse pode ser adquirida:

I - pela própria pessoa que a pretende ou por seu representante;  
II - por terceiro sem mandato, dependendo de ratificação. (BRASIL, 2002)

São modos de aquisição originária:

- a) apropriação do bem: É aquela pela qual, o possuidor passa a ter condições de dispor dele livremente, através de seu uso, excluindo a ação de terceiros e exteriorizando assim, o seu domínio. Trata-se de uma apropriação unilateral;
- b) exercício do direito: Consiste na manifestação externa do direito que pode ser objeto da relação possessória (servidão, uso), objetivando sua utilização econômica;

- c) disposição da coisa ou do direito: a disponibilidade é o ato mais característico da exteriorização do domínio; logo adquire-se a posse de modo unilateral, pelo fato de se dispor da coisa ou do direito.

### **Aquisição derivada**

A aquisição derivada da posse requer a existência de uma posse anterior, que é transmitida, obrigatoriamente, ao adquirente, em virtude de um título jurídico, com a anuência do possuidor primitivo, sendo, portando, bilateral; assim, pode-se adquirir a posse por qualquer um dos modos aquisitivos de direitos, ou seja, por atos jurídicos gratuitos ou onerosos, inter vivos (compra e venda) ou causa *mortis* (testamento, legado).

São modos de aquisição derivada:

- a) tradição: é a entrega ou transferência da coisa, sendo que, para tanto, não há necessidade de uma expressa declaração de vontade; basta que haja a intenção de que a tradição seja realizada;
- b) constituito possessório: ocorre quando o possuidor de um bem que o possui em nome próprio passa a possuí-lo em nome alheio;
- c) acessão: é aquele modo pelo qual, a posse pode ser continuada pela soma de tempo do atual possuidor com o de seus antecessores; essa conjunção de posse abrange a sucessão (ocorre quando o objeto da transferência é uma universalidade, como um patrimônio, ou parte alíquota de uma universalidade) e a união (se dá na hipótese da sucessão singular, ou melhor, quando o objeto adquirido constitui coisa certa ou determinada).

#### **2.5.2 A conservação da posse**

Será mantida a posse quando o possuidor mantém o comportamento de exteriorização do domínio (*animus donandi*<sup>13</sup>) e até que não haja manifestação voluntária em contrário.

Essa conduta pode ser do próprio agente ou de seus prepostos e representantes.

---

<sup>13</sup> *animus donandi*= intenção de doar

### **3 A PROTEÇÃO JURÍDICA DO DIREITO À MORADIA DIGNA, À POSSE E PROPRIEDADE NO ÂMBITO INTERNACIONAL E NO BRASIL**

O direito à moradia digna, à posse e propriedade é protegido não só pela constituição brasileira como também pelas diversos instrumentos internacionais do qual o Brasil é parte.

#### **3.1 O direito à moradia dentre os Direitos Humanos Fundamentais**

Durante a Revolução Francesa, em agosto de 1789, a Assembléia Constituinte Francesa cancelou todos os direitos feudais e promulgou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Esse importante documento trouxe significativos avanços sociais, garantindo direitos iguais aos cidadãos e, para o povo, maior participação política.

No século XX, depois da Segunda Guerra Mundial, os países se reuniram para formar a Organização das Nações Unidas (ONU). Como resposta aos abusos contra a dignidade humana cometidos durante a guerra, foi lançada outra declaração de princípios. Essa declaração da ONU não mede fronteiras, ela defende os direitos universais independente de fronteiras de qualquer país.

Uma das mais antigas referências do direito à moradia adequada é encontrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948 pela Assembléia Geral da ONU, sendo o Brasil um dos seus signatários, e estabelece que “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, moradia, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis” (BRASIL 1948, art. 25, §1o).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU foi baseada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, promulgada em 1789 (e reformada em 1793), durante a Revolução Francesa, onde, pela primeira vez na história da humanidade, foram proclamados os ideais de liberdade e os direitos fundamentais do homem. Já em 1966, o direito à moradia foi enfatizado no Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela ONU, e ratificado e por mais 137 países, inclusive o Brasil. Em seu artigo 11, §1o, os Estados partes reconhecem o direito de toda pessoa à moradia adequada e comprometem-se a tomar medidas apropriadas para assegurar a consecução desse



direito. O Pacto e a atuação dos países signatários, são monitorados pelo Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos e Sociais e Culturais (CESCR).

Em 1976 foi realizada a Primeira Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos, realizada em Vancouver, que criou o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat), consolidando a questão das cidades como nova estratégia de atuação da ONU, principalmente nos países em desenvolvimento. A Declaração de Vancouver reafirmou, em seu §8º, item III, o direito universal à moradia adequada, destacando a importância da eliminação da segregação social e racial, mediante a criação de comunidades melhor equilibradas, onde se combinem diferentes grupos sociais.

Em 1992, no Rio de Janeiro, foi realizada a Agenda 21, adotada pela Conferência da ONU para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que também destaca a importância da moradia adequada para o bem-estar das pessoas em seu capítulo 7.

Em 1996, realizou-se em Istambul, a segunda Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos (2ª Habitat), que aprovou a Agenda Habitat, adotada pelo Brasil. O documento tem como principais objetivos a moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos num mundo em urbanização. A Declaração de Istambul reafirmou o direito à moradia no §8, que reitera o comprometimento da comunidade internacional com a realização completa e progressiva do direito à moradia adequada. Para esse fim, os Estados-partes deveriam tomar providências para garantir a segurança legal da posse, a proteção contra a discriminação e a igualdade no acesso à moradia adequada e financeiramente acessível para todos.

Em 2000, a Declaração do Milênio incorporou aos objetivos gerais da ONU, os direitos à moradia e ao saneamento adequados, por meio da campanha Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Em 2001, a Declaração das Cidades e outros Assentamentos no Novo Milênio, aprovada pela Sessão Especial das Nações Unidas Istambul+5, ocorrida em Nova York, reafirmou os compromissos assumidos na Habitat.

O direito à moradia também foi reconhecido como um direito humano nas seguintes declarações e tratados ratificados pelo Brasil: Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965 (DHNET, 2009a art. 5), na Declaração sobre a Raça e Preconceito Racial de 1978 (DHNET,

2009b, art. 9), na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher de 1979 (PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2009, art. 14), Convenção Sobre os Direitos da Criança de 1989 (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 2009, art. 27), Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais de 1989 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009, art. 13 a 19) e Convenção dos Trabalhadores Migrantes de 1990 (ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS, 2007, art. 43).

Os compromissos que constam nos Tratados e Convenções internacionais têm natureza vinculante aos países signatários, acarretando obrigações e responsabilidades aos Estados pela falta de cumprimento das obrigações assumidas.

### 3.1.1 O Comentário Geral nº. 4 do Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

O Comentário Geral nº4 do Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, elaborado em 1991, é o principal instrumento legal internacional de interpretação do direito à moradia. Ele direciona a forma como as provisões sobre o direito à moradia previsto no Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais e Culturais (PIDESC), devem ser adotadas pelos Estados membros, de forma a garantir a plena implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Esse instrumento estabelece as obrigações do Estado quanto à proteção da posse e promoção do direito à moradia e também o significado de “moradia adequada” para a provisão de moradia. Também é ele que define os elementos do direito à moradia que devem ser objetos de proteção e garantia.

Segundo as Nações Unidas:

Os componentes do direito à moradia são os seguintes:

(a) Segurança jurídica da posse

A posse pode se dar de variadas formas, com o aluguel (público e privado), a moradia em cooperativa, o arrendamento, a ocupação pelo próprio proprietário, a moradia de emergência e os assentamentos informais, incluindo a ocupação da terra ou da propriedade. Seja qual for o tipo de posse, todas as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que lhes garanta a proteção legal contra despejo forçado, perturbação e qualquer tipo de outras ameaças.

Conseqüentemente, os Estados-parte devem adotar imediatamente medidas destinadas a conferir segurança legal da posse às pessoas

e propriedades que careçam atualmente de tal proteção, em consulta genuína a pessoas e grupos afetados.

(b) Disponibilidade dos serviços, materiais, benefícios e infraestrutura

Uma moradia adequada deve dispor de certos serviços essenciais para a saúde, segurança, conforto e nutrição. Todos os beneficiários do direito à moradia adequada devem ter o acesso permanente aos recursos naturais e comuns, à água potável, à energia para a cozinha, serviço de aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de lavagem, meios de armazenamento do alimento, de eliminação de resíduos, de drenagem do local e serviços de emergência.

(c) Gastos suportáveis

Os custos financeiros pessoais ou habitacionais associados com a moradia devem estar em tal nível que a realização e a satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas nem comprometidas. Os Estados-parte deveriam adotar medidas para garantir que uma porcentagem dos gastos relacionados à moradia seja, como regra, proporcional ao nível de renda. Além disso, os Estados-parte deveriam criar subsídios de moradia para os incapazes de obtê-la, assim como formas e níveis diferentes de financiamento que correspondam adequadamente às necessidades da moradia.

(d) Habitabilidade

A moradia adequada deve ser habitável, oferecendo aos seus habitantes o espaço adequado e protegendo-os do frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento ou de outras ameaças à saúde, dos perigos estruturais e dos vetores de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida também. O Comitê incentiva os Estados partes a aplicar amplamente os Princípios da Higiene da Moradia preparados pela OMS, que consideram a moradia o fato ambiental que, com mais frequência, associa-se à condições favoráveis à transmissão de doenças em análises epidemiológicas, significando que, as condições inadequadas e deficientes de moradia e de vida são associadas, invariavelmente, às taxas mais elevadas de doenças e mortalidade.

(e) Acessibilidade

A moradia adequada deve ser acessível aos titulares do direito. Os grupos em condições de desvantagem devem ter acesso pleno e sustentável aos recursos adequados para conseguir uma moradia.

Devendo ser assegurado certo grau de prioridade aos grupos desfavorecidos, como as pessoas idosas, as crianças, os deficientes físicos, os portadores de doenças terminais, os HIV-positivo, as pessoas com problemas médicos persistentes, os doentes mentais, as vítimas de desastres naturais, os grupos que vivem em áreas de risco, entre outros.

(f) Localização

A moradia adequada deve encontrar-se em um lugar que permita o acesso às opções de emprego, ao transporte, aos serviços de saúde, às escolas, às creches e a outros serviços públicos essenciais. Isto porque é praticamente certo que, nas cidades grandes e nas áreas rurais.

(g) Adequação cultural

A expressão da identidade e da diversidade cultural da moradia deve ser apropriadamente assegurada na maneira como são construídas as moradias, nos materiais de construção usados e nas políticas em

que se apóiam. As atividades vinculadas ao desenvolvimento ou modernização na esfera da moradia devem assegurar que suas dimensões culturais não sejam sacrificadas e que se assegurem aos serviços tecnológicos modernos, entre outros. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991)

### 3.1.2 Segurança da posse: a proteção de um dos componentes essenciais do direito à moradia

Conforme podemos ver acima, a segurança jurídica da posse é um dos elementos necessários à proteção do direito à moradia.

Dada a importância do tema, a Organização das Nações Unidas, ao longo dos anos, vem realizando a Campanha das Nações Unidas pela Segurança da Posse, defendendo a proteção de pessoas e famílias contra a remoção involuntária de suas terras ou residências, exceto em situações excepcionais, como em situações de ameaça à segurança física da vida e da propriedade ou ocupação mediante força ou intimidação.

Com isso, as remoções somente deveriam ocorrer através de um procedimento legal previamente estabelecido, sendo este objetivo, equitativamente aplicável, contestável e independente.

Para tanto, o Estado deve providenciar planos de reassentamentos ou compensação assegurando às famílias afetadas o acesso à moradia adequada e à terra dotada de infra-estrutura, bem como aos serviços e direitos básicos.

Segundo a Campanha da ONU:

[...] a segurança da posse deriva de uma variedade de normas que regulam o acesso e o uso da terra e da propriedade, e do fato que este é um direito jurídico. A posse pode ser afetada por uma variedade de formas, dependendo do arcabouço constitucional e legal, das normas sociais, dos valores culturais e, de alguma maneira, da preferência individual. Em resumo, uma pessoa ou família terá a segurança da posse quando estiver protegida contra a remoção involuntária de suas terras ou residências, exceto em circunstâncias excepcionais, e somente pelos meios de um conhecido e acordado procedimento legal, o qual deve ser objetivo, equitativamente aplicável, contestável e independente. Estas circunstâncias excepcionais devem incluir situações em que a segurança física da vida e da propriedade estiver ameaçada, ou quando as pessoas a serem despejadas tenham ocupado a propriedade mediante força ou intimidação. (RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À CIDADE, 2009).

O Comentário Geral nº 7, adotado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU em 1997, do qual o Brasil é membro, é o instrumento

mais notável em relação à segurança da posse e principalmente aos despejos forçados, o qual afirma que os despejos forçados violam a Convenção Internacional dos DESC.

Segundo o Comentário Geral nº7 a prática de despejo forçado deve ser medida de caráter excepcional e para ser considerada legal deve garantir a integridade física, psicológica e material dos possuidores de casas e terras. O despejo deve ser rigorosamente planejado, para poder ter o controle de eventuais circunstâncias alheias à sua vontade, como, por exemplo, a resistência dos possuidores.

A legislação deve ser aplicável a todos os agentes agindo em nome da autoridade do Estado ou àqueles que possam ser responsabilizados pelas ações.

Nos casos de despejos autorizados pela legislação local, devem-se adotar procedimentos apropriados que garantam o respeito aos direitos humanos dos envolvidos. Tais procedimentos incluem:

- i. a consulta efetiva àquelas pessoas que serão atingidas pelo despejo;
- ii. notificação de despejo adequada e prévia a todos aqueles envolvidos, informando data e hora do despejo;
- iii. informações sobre a motivação do despejo e a utilização futura da terra, entregues em tempo razoável a todas as pessoas afetadas;
- iv. presença de autoridades, ou de seus representantes, durante a realização do despejo, especialmente quando se tratar de grandes grupos de pessoas;
- v. identificação de todas as pessoas que estão executando o despejo;
- vi. a não-realização de despejo quando houver mau tempo ou durante a noite sem autorização dos ocupantes;
- vii. acesso a todos os recursos legais
- viii. Provisão, caso possível, de assistência jurídica às pessoas que dela necessitam para buscar reparações judicialmente. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1997).

### 3.1.3 A proteção jurídica do direito à propriedade

O direito a propriedade também está previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos do Homem, no art. 17 que diz “[...] todos têm direito à propriedade obtida individual ou coletivamente” e “ninguém deve ser privado de sua propriedade” (BRASIL, 1948)

Em 1969 foi pactuada a Convenção Americana de Direitos Humanos, que produz vínculos legais sobre os Estados Membros da Convenção. O seu art. 21 estabelece que:

[...] todos têm o direito ao uso e gozo de seus bens. A lei deve subordinar tal uso e gozo ao interesse social', e que 'nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e nas formas estabelecidas pela lei. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1969).

### 3.2 O ordenamento jurídico na América Latina em relação à proteção ao direito a moradia e prevenção e regularização dos assentamentos precários<sup>14</sup>

A proteção constitucional é um dos meios mais eficientes para garantir os direitos, incluindo à habitação.

Como visto, o direito à moradia adequada é reconhecido internacionalmente como um direito humano e que uma série de resoluções sobre o assunto foram aprovadas por órgãos das Nações Unidas.

A Agenda Habitat reafirmou o papel dos governos nacionais no parágrafo 40 onde os governos devem comprometer-se a “garantir a segurança jurídica da posse e igualdade de acesso à terra a todas pessoas, incluindo mulheres e aqueles que vivem na pobreza, e empreender reformas legislativas e administrativas para dar às mulheres pleno e igual acesso aos recursos econômicos, incluindo propriedade de terrenos e outros bens, crédito, recursos naturais e tecnologias adequadas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996).

A Declaração de Quito que trata sobre a exigibilidade e a realização dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC), traz em relação às obrigações do Estado: “A obrigação de adequação do marco legal: os Estados tem a obrigação de adequar seu marco legal” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1998, art. 29, b.1).

Essa obrigação tem por objetivo a eficiente implementação dos itens relacionados aos direitos humanos, dentre eles o direito à moradia. Com isso, fica assegurada a prestação social e econômica aos mais carentes, sem que estes tenham que estar necessariamente incluídos em programas com objetivos políticos.

A consagração dessas normas aos ordenamentos jurídicos nacionais pode ser a única maneira de garantir o acesso equitativo aos recursos de habitação adequada pelos menos favorecidos, protegendo os direitos das populações economicamente marginalizadas.

---

<sup>14</sup> Ver anexo B para a legislação de cada um dos principais países da América Latina

A inclusão de dispositivos constitucionais de proteção do direito à habitação demonstra a preocupação do país com a questão.

Em 1995, o Relator Especial da Sub-Comissão sugeriu, a fim de esclarecer e reforçar o direito à habitação adequada, que "Todos os Estados devem prosseguir com a elaboração, revisão ou alteração das Constituições nacionais, dando a devida atenção e incluindo as disposições do direito à habitação nesses textos "

O reconhecimento constitucional do direito à habitação é raramente, ou nunca, suficiente para a garantia de que uma habitação adequada será assegurada para todos, ou que o direito à habitação será tratado, na prática, como uma questão de direitos humanos. É necessário que essa proteção também seja dada e implementada por legislação e políticas específicas.

Na América Latina muitas constituições contêm referências explícitas ao direito à moradia adequada, como por exemplo as Constituições do Equador, Guiana, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, São Tomé e Príncipe e Uruguai.

Já em outras constituições o direito à moradia adequada aparece dentre as responsabilidades gerais do Estado em proporcionar uma vida digna a seu povo (respeito aos direitos humanos), como por exemplo as Constituições da Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala e Venezuela.

Historicamente, os países da região consideraram a propriedade da terra como absoluta, o que foi refletido em suas Constituições da época. Durante o século XX vários países, a exemplo do Brasil, alteraram, em parte, esse direito absoluto para conceder à terra uma função social, como, por exemplo, a Bolívia e a Colômbia. Em outros países, a função social da propriedade foi colocada em suas constituições, mas posteriormente foi revogada. Isto aconteceu na Argentina durante os anos cinquenta e, mais recentemente, no Peru.

Historicamente, os países da região consideraram a propriedade da terra como absoluta, o que foi refletido em suas Constituições da época. Durante o século XX vários países, a exemplo do Brasil, alteraram, em parte, esse direito absoluto para conceder à terra uma função social, como, por exemplo, a Bolívia e a Colômbia. Em outros países, a função social da propriedade foi colocada em suas constituições, mas posteriormente foi revogada. Isto aconteceu na Argentina durante os anos cinquenta e, mais recentemente, no Peru.

Na Colômbia, um dos países da região que tem um dos mais importantes desenvolvimentos em matéria constitucional, o direito da propriedade da terra deixou de ser absoluto nos anos 30 e, em 1991, foram realizadas alterações que permitiram implementar políticas específicas para a reforma urbana e desenvolvimento regional, abrindo possibilidades para a desapropriação "administrativa" e, em casos excepcionais, sem compensação.

O Equador introduziu em sua Constituição de 1998 importantes reformas sociais sobre os direitos de propriedade, sendo que o Estado só pode expropriar por utilidade pública ou interesse social.

Já Constituição chilena de 1980 reafirmou claramente a instituição da propriedade privada.

Na Argentina houve mudanças constitucionais, em 1994, mas não houve progressos significativos em relação ao acesso à terra

Alguns países têm feito progressos no desenvolvimento e implementação de ferramentas de política urbana, a nível nacional e, em alguns casos, provincial / estadual e local.

Na Colômbia foi aprovada em 1989 a Lei nº 9/89 e, em 1997 a Lei de Reforma Urbana (Lei nº 388/97)<sup>15</sup>, que regulamentam o desenvolvimento territorial, trazendo instrumentos de gestão da Política Urbana, procurando muito mais prevenir a informalidade, do que estabilizá-la.

Alguns países se basearam nessas leis que regulamentam a Política Urbana e criaram instrumentos jurídicos nacionais, como, por exemplo, a Bolívia com a lei 2.372/02, a Nicarágua, através da lei 309/99 e a Venezuela, com o Decreto 1.666/02.<sup>16</sup>

Em outros, como a Argentina, foram aprovadas leis que permitem a venda de terras públicas para os seus ocupantes.

O México alterou sua constituição a fim de permitir a adoção de nova política urbana permitindo a aplicação de reservas territoriais. Com isso o governo garante a posse coletiva de invasores em terras públicas ou privadas, ou, ainda, dar a propriedade.

---

<sup>15</sup> Ver anexo B

<sup>16</sup> Ver anexo B



O Peru oferece um dos exemplos mais inovadores de programas para dar a segurança da posse aos ocupantes de assentamentos informais. Em 1997, iniciou-se uma política de regularização fundiária, com a aprovação da Lei de Promoção do Acesso Formal à Propriedade (Decreto Legislativo n.º 803/97) e a criação da Comissão para Formalização da Propriedade Informal, cujo objetivo era a regularização dos assentamentos. O êxito do programa se deu com a eliminação da burocracia para dar a titulação dos imóveis a seus ocupantes. Para isso a lei forneceu mecanismos facilitadores para o registro da propriedade.

### 3.3 A proteção do direito à moradia, posse e propriedade no sistema jurídico brasileiro

Os pactos e as convenções internacionais ratificadas pelo Brasil têm força de lei e, desse modo, criam uma obrigação para o Estado brasileiro fazer cumprir esses direitos para todos os cidadãos.

A proteção ao direito à moradia, à propriedade e à segurança da posse, pode ser encontrada na Carta Magna, Código Civil e leis esparsas, como descrito a seguir<sup>17</sup>. Algumas leis poderão ser encontradas na seção 5.2.1 que trata das recentes soluções legais no Brasil.

#### 3.3.1 Constituição Federal

Antes de tudo, cabe ressaltar que o direito à moradia é um direito humano protegido pelos instrumentos internacionais. Os cidadãos brasileiros são sujeitos de direito internacional, aptos a exigir processualmente a promoção e o cumprimento de seus direitos humanos junto aos organismos internacionais de proteção.

No ordenamento jurídico brasileiro, o direito à moradia é protegido pela Constituição Brasileira, promulgada em 1988 que determinou prerrogativas para a incorporação de novos direitos humanos que, até então, não figuravam de modo direto na Constituição Federal

A Constituição Brasileira adota a prevalência dos direitos humanos como um dos princípios que deve reger as relações internacionais, no Artigo 4º, II. O Congresso Nacional aprovou o texto do Pacto Internacional sobre Direitos

---

<sup>17</sup> A proteção no Código Civil pode ser encontrada nas seções 2 e 3 no presente trabalho.

Econômicos, Sociais e Culturais por meio do Decreto Legislativo nº 226 de 1991, assim como a Presidência da República também o fez por meio do Decreto nº 591 de 1992, afirmando que o Pacto será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Além disso, o § 2º do art. 5º<sup>18</sup>, do texto constitucional estabelece, por exemplo, que os direitos expressos na Constituição não excluem outros decorrentes dos princípios por eles adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil tome parte. Ainda nesse artigo, a partir da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, ficou estabelecido, em seu § 3º, que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados na Câmara e no Senado, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, são equivalentes às emendas constitucionais. Portanto, pode-se afirmar que a Constituição brasileira consubstancia no rol dos direitos sociais básicos aqueles enunciados nos tratados internacionais, incluindo aqueles relativos aos direitos humanos.

Quando da promulgação da Carta Magna o direito à moradia foi previsto como um direito social, inerente ao ser humano, que exige a ação positiva do Estado por meio da execução de políticas públicas habitacionais.

Assim, o Estado brasileiro tem a obrigação de adotar políticas públicas de habitação que assegurem a efetividade do direito à moradia. Tem também responsabilidade de impedir a continuidade de programas e ações que excluem a população de menor renda do acesso a uma moradia adequada.

O direito à moradia foi explicitamente incorporado à Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 26, que estabelece no artigo 6º que “[...] são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2000b).

A Constituição Federal estabelece ainda, no artigo 23, inciso IX, que é dever do Estado, nas suas três esferas, promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

---

<sup>18</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Conforme diz Vanêsa Buzelato Prestes “[...] o direito à moradia caracteriza-se por ser um direito fundamental prestacional” (PRESTES, 2006, p. 205), ou seja, o Estado têm a obrigação de vinculação, redistribuição e criação de bens materiais.

### **A implementação do direito constitucional à moradia nos diversos níveis de competência**

No sistema federativo brasileiro há a previsão de repartição de competências legislativas e administrativas entre União, Estados e Municípios, sendo estes últimos reconhecidos como entes da federação, com autonomia própria (artigo 18). A repartição de responsabilidades é definida com base nas competências constitucionais privativas, exclusivas, comuns, concorrentes, reservada e suplementar atribuídas à União, aos Estados e aos Municípios. O princípio norteador da repartição é o da predominância de interesses: à União competem matérias de interesse nacional e internacional; aos Estados os assuntos de interesse regional; aos Municípios, os temas de interesse local.

A formação de um sistema de normas de direito urbanístico é exigência da Constituição, que é composto pelas normas constitucionais relativas à questão urbana, lei federal de desenvolvimento urbano (Lei nº 10.257/01- conhecida como Estatuto das Cidades)<sup>19</sup>, normas das Constituições Estaduais e Leis Municipais de política urbana e planos diretores.

Quanto à competência legislativa a União tem competência legislativa para estabelecer normas ou diretrizes gerais do direito urbanístico (art. 24, I<sup>20</sup> e §1º e art. 182, CF). Já os Estados têm competência, entre outras, para complementar e suprir o ordenamento jurídico, quando for o caso (art. 24, §2º e 3º, CF<sup>21</sup>), além da competência residual (art. 25, CF<sup>22</sup>). Os Municípios, entre outras, por fim, têm

---

<sup>19</sup> Ver seção 3.3.4 vai confirmar.

<sup>20</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico.

<sup>21</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

<sup>22</sup> Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

competência para legislar sobre assuntos de interesse local, no ordenamento dos espaços urbanos, o que inclui o planejamento e o controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF<sup>23</sup>).

É nos Municípios que se formam as particularizações normativas em atenção às situações concretas de cada cidade, a partir do plano diretor, que é obrigatório para os Municípios com mais de 20.000 habitantes, conforme o art. 182, §1º, CF.

Para fins de proteção do direito à moradia das pessoas que vivem nos assentamentos precários, a Constituição Federal adotou a usucapião urbano<sup>24</sup> e a concessão especial de uso para fins de moradia<sup>25</sup> (art. 183), que foram regulamentados pela lei federal de desenvolvimento urbano, denominada Estatuto da Cidade, e pela Medida Provisória nº 2.220 de 2001<sup>26</sup>. Para fins de cumprimento da função social da propriedade, a Constituição adota como instrumentos a lei federal de desenvolvimento urbano, o plano diretor, o parcelamento e a edificação compulsórios, sanções diversas ao desuso e abandono dos imóveis urbanos, o imposto progressivo no tempo sobre a propriedade imobiliária urbana, desapropriação com títulos da dívida pública, prazo de usucapião reduzido, inclusive na sua forma coletiva, dentre outros). Diz o caput do art. 183:

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. (BRASIL, 1988).

Portanto será realizada desapropriação de áreas urbanas que não estejam cumprindo uma função social pelo município, após o proprietário não ter cumprido a determinação de parcelar ou edificar sobre o imóvel vazio ou subutilizado e após a incidência do imposto progressivo pelo prazo de cinco anos.

Com relação ao direito à propriedade, analisando as últimas Constituições brasileiras, podemos concluir que o direito a propriedade acompanhou a evolução sócio-econômica ocorrida, ampliando o entendimento sobre o que é propriedade.

---

<sup>23</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

<sup>24</sup> *Usucapião* é uma forma originária de aquisição da propriedade privada que opera mediante o exercício continuado da posse sobre um imóvel durante cinco anos, para fins de moradia, sem oposição judicial do proprietário.

<sup>25</sup> Terá direito subjetivo à *Concessão Especial* toda a pessoa que exercer posse continuada sobre área de propriedade pública, por determinado lapso temporal, para fins de moradia, sem oposição judicial do poder público.

<sup>26</sup> que ainda vigora em razão da Emenda Constitucional 32/01

O ordenamento constitucional vigente trouxe relevantes avanços em relação à velha concepção de propriedade. Antes era considerado um direito absoluto, natural, privatista e imprescritível.

O direito de propriedade, de uma relação entre uma pessoa e uma coisa, evoluiu, chegando à concepção atual da propriedade como função social. Com isso o direito de propriedade deixou de ser um direito natural, onde o indivíduo era o sujeito de um direito em potencial, passando a um direito onde legalmente a pessoa, sujeita de direito, pode usar, gozar e dispor de seus bens, mas respeitando os deveres de vigilância e restrições de ordem pública, ou seja, a função social da propriedade.

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da política urbana, condicionam também a garantia dos direitos de propriedade ao cumprimento de sua função social. A função social da propriedade pode ser aplicada quando se estabeleceu no artigo 182, § 2º que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências de ordenação da cidade expressas no plano diretor que é principal instrumento da política urbana que vai estabelecer as diretrizes e os instrumentos de uso e ocupação do solo urbano e de cumprimento da função social da propriedade. Diz o art. 182:

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

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

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

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (BRASIL, 1988)

### 3.3.2 A Lei nº 6766/79

No final da década de 70, na periferia das grandes cidades brasileiras proliferavam loteamentos urbanos sem infra-estrutura urbana e autorização do Poder Público, o que resultou numa ocupação sem padrões mínimos de qualidade ambiental de grande parte do território destas cidades.

Com o objetivo de reverter esta situação foi publicada a Lei nº 6.766, em 19 de dezembro de 1979, que revogou grande parte do Decreto-Lei nº 271/67, que até então era usado como único referencial jurídico do parcelamento do solo.

A Lei nº 6.766/79 veio regular somente o parcelamento do solo (loteamento, desmembramento e remembramento) para fins urbanos, deixando de lado o solo rural, que continuou sendo regido pelas normas vigentes.

A Lei traz normas urbanísticas de caráter geral, principalmente referentes a loteamento e desmembramento de glebas destinadas a urbanização, fixando parâmetros mínimos de urbanização da gleba e habitabilidade dos lotes, que devem ser observados pelos loteadores, e que servem de vetor às regulamentações de cada Município, conforme os termos do art. 1º<sup>27</sup>.

O próprio texto legal define, no seu art. 2º, o que é loteamento e desmembramento:

Art. 2º - O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º - considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes. (BRASIL, 1979)

Tal distinção tinha como objetivo evitar a clandestinidade dos parcelamentos do solo e a coibir a realização de loteamentos clandestinos sob o nome de desmembramento, o que foi insuficiente.

---

<sup>27</sup> Art. 1º - O parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta Lei.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais.

Como traz Marco Aurélio Viana:

[...] os novos espaços urbanos têm uma destinação específica que é o fim habitacional. A abertura de novas vias de circulação visa assegurar aos proprietários o acesso aos seus lares; e a criação de logradouros públicos (praças, campos de esporte, etc) tem como finalidade a criação de espaços para uso comum. O prolongamento ou ampliação das vias existentes no local, por menor que seja, atende ao reclame da lei. O que se busca é o acesso ao local no novo núcleo. A ampliação dos logradouros públicos deve ser entendida como aquelas obras de real significado, que ensejem espaços de uso comum. (VIANA, 1984, p.70)

Em outras palavras, “[...] o loteamento é um fato social, ao par de ser operação de caráter econômico sobre o qual incidem interesses públicos e particulares, que devem ser encarados com o máximo de cautela e respeito”. (MUKAI, 1980, p.119).

Portanto, o loteamento é um conjunto de glebas e lotes, destinados à edificação urbana.

Dessa forma, gleba é a porção de terra que não sofreu nenhum parcelamento de caráter urbano.

Já o lote, nos termos da lei nº 6. 766 (§4º, art. 2º), após o advento da lei nº 9.785/99, é “[...] o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe” (BRASIL, 1999).

A Lei nº 6.766/79 trouxe uma delimitação nova à temática sobre o parcelamento do solo urbano, impondo ao Poder Público importante tarefa na apreciação global de todo o procedimento próprio.

O planejamento urbanístico local encontra seu fundamento no art.30, VIII, da Constituição. Aí se reconhece a competência do Município para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Isso não é competência suplementar, não. É competência própria, exclusiva, que não comporta interferência nem da União nem do Estado. (SILVA, 1989, p.62).

Em seu artigo 1º, parágrafo único, estabelece que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do municipal para adequar o previsto nestas leis às peculiaridades regionais e locais” (BRASIL, 1979).

Assim, cabe à municipalidade, em razão de seu ordenamento jurídico e particularidades, pautar as exigências ao De outra banda, podemos afirmar que a propriedade urbana ficou, pela CF/88, submetida a esse processo urbanístico, nos termos de seu art.182, § 2º, que subordina o cumprimento de sua função social às exigências da ordenação da cidade, o que deve ser assegurado e fiscalizado pela Administração Pública.

Cabe ressaltar que a Constituição Federal outorga ao Poder Público a tarefa de ordenamento das atividades, como quando estabelece a reserva de faixa *non edificandi*<sup>28</sup>, destinadas a equipamentos urbanos, definindo as diretrizes para o uso do solo, traçados dos lotes, sistema viário, espaços livres, etc.

O loteador deve, portanto, realizar o seu projeto de loteamento ou desmembramento, respeitando a legislação local, submetendo-o à apreciação e aprovação do Município, para posterior registro notarial.

O papel da Administração Pública não se resume à aprovação do projeto de loteamento ou desmembramento, mas assegurar que tal parcelamento se enquadre e respeite as disposições legais, exercitando assim, seu poder de polícia.

Isto porque,

[...] à polícia administrativa ou preventiva incumbe, em geral, a vigilância, proteção das cidades, manutenção da ordem e tranquilidade públicas, bem assim assegurar os direitos individuais e auxiliar a execução dos atos e decisões da Justiça e da Administração. (CRETELLA JÚNIOR, 1981, p.27).

O próprio texto legal traz algumas atitudes que a Administração deve tomar, a partir de seu art. 37 e seguintes, exercitando seu poder de polícia:

Art. 37 - É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado.

Art. 43 - Ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas exigidas no inciso I do art. 4º desta Lei não se poderá alterar sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas, civis e criminais previstas.

Parágrafo único. Neste caso, o loteador ressarcirá a Prefeitura Municipal ou o Distrito Federal quando for o caso, em pecúnia ou em área equivalente, no dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas. (BRASIL, 1979).

Mas, o parcelamento do solo urbano só será considerado regular se aprovado o projeto pelo Poder Público e ele for efetivamente registrado no Cartório de

---

<sup>28</sup> *non edificandi*= não edificada



Registro de Imóveis competente; se isso não ocorrer, ele é irregular. Ou seja, não basta apenas a aprovação do projeto, é indispensável o registro notarial.

Então, se o parcelamento do solo não foi registrado, tendo sido aprovado pela Administração Pública, ele é irregular. Os arts 50 e 51 da lei prevêm que, em o loteador colocando a venda ou prometendo vender lotes irregulares, comete crime.

A Lei nº 6.766/79, a partir de seu art. 40 acentua que a Prefeitura Municipal poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações jurídicas próprias, e isto para evitar lesões aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes dos lotes.

Conforme traz Rogério Gesta Leal:

Os artigos em tela contemplam duas situações bem distintas: 1ª) o parcelamento, apesar de existir de fato, não recebeu aprovação pela autoridade local; 2ª) o parcelamento está sendo executado infringindo as disposições do ato de aprovação.

Na primeira situação a Fazenda Pública pode promover a regularização, e isto a despeito do que determina o art.12<sup>29</sup> e 18<sup>30</sup> da Lei nº 6.766/79, eis que a ação do Poder Público, objetivando a regularização, supriria a inexistência de aprovação do projeto[...]; no segundo momento, o Município deve providenciar, de pronto, o embargo do parcelamento. (LEAL, 2005, p.11)

Nesse sentido traz Leticia Osório no Relatório Nacional de Direito a Moradia no Brasil:

A Lei Federal 6.766/79, alterada pela Lei Federal nº 9.788/99, prevê a possibilidade do poder público assumir a regularização fundiária de loteamentos clandestinos implantados sem a observância das normas urbanísticas e sem a autorização da Prefeitura e Registro de Imóveis, em benefício das pessoas que adquiriram terrenos de boa-fé. Essa legislação protege o direito à moradia e a segurança da posse da população que reside em conjuntos habitacionais ou terrenos localizados em loteamentos irregulares. Ela também estabelece medidas penais que devem ser aplicadas contra os proprietários que praticam crimes urbanísticos, vendendo terrenos em áreas não parceladas ou urbanizadas, além de considerar esta prática como crime contra a Administração Pública. (OSÓRIO, 2009)

---

<sup>29</sup> Art. 12º - O projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os artigos 6º e 7º desta Lei, salvo a exceção prevista no artigo seguinte.

<sup>30</sup> Art. 18º - Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao Registro Imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação...

Com o passar do tempo muitas críticas foram feitas a respeito da eficácia do texto da Lei nº 6.766, devido ao aumento do número de loteamentos irregulares e clandestinos e principalmente de favelas nas grandes cidades brasileiras, e dos raros casos em que os responsáveis pela prática dos crimes urbanísticos foram punidos de forma exemplar, seja na esfera administrativa, civil e penal.

Quanto à regularização fundiária, somente é tratada no art. 40 da lei que limita a previsão da prerrogativa do Poder Público Municipal regularizar o loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença. Parâmetros ambientais ou urbanísticos, ou regras para o processo de regularização, que viabilizem sua efetivação não eram encontrados em nosso ordenamento jurídico.

O aprimoramento e a modernização da Lei nº 6.766/79 tornou-se, portanto, a questão fundamental para atender os objetivos da política urbana preconizada em nossa Constituição, de modo que as funções sociais da cidade e da propriedade urbana sejam cumpridas, através de medidas que reduzam as desigualdades e a exclusão social e tornem efetivos os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades, especialmente dos que vivem nas cidades informais (favelas, cortiços, loteamentos populares na periferia urbana), para que, assim, as políticas públicas do setor alcancem a universalização do acesso à moradia.

### 3.3.3 A Lei 9785/99

As exigências da lei nº 6.766/79 para o parcelamento do solo, apesar de, na teoria serem muito coerentes com a realidade, na prática excluiu parcelas da população do acesso à terra urbanizada. A Lei nº 9.785/99 introduziu diversas alterações ao texto da Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79), facilitando o acesso à moradia digna.

A Lei institui as Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS), ou Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como instrumentos de regularização fundiária.

Estabeleceu também as zonas de urbanização específica para fins de parcelamento do solo urbano, que devem ser definidas pelos Planos Diretores ou por leis municipais. O artigo parágrafo 5º do 3º da lei, explicitou o que é infraestrutura básica:

Consideram-se infra-estrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não. (BRASIL, 1999)

O texto legal também reconheceu a regularização do registro público dos parcelamentos populares implantados em áreas desapropriadas pelo Poder Público destinados a população de baixa renda. A lei foi inovadora, juntamente com a lei de registros públicos (Lei nº 3.365/73)<sup>31</sup> e a lei sobre desapropriações de interesse público (Lei nº 3.365/41)<sup>32</sup>, permitindo a dispensa do título de propriedade para fins de registro do parcelamento popular de área desapropriada, sendo necessário que o Poder Público já tenha judicialmente a posse do imóvel.

Além disso, a lei permitiu a cessão da posse para as pessoas que adquiriram lotes do Poder Público nos parcelamentos populares, por instrumento particular tendo caráter de escritura pública. Com isso a cessão de posse foi aceita como garantia nos contratos de financiamentos habitacionais.

Assim, a lei trouxe segurança jurídica para a população de baixa renda que adquire os lotes ou unidades habitacionais dos empreendimentos efetuados pelo Poder público.

Outra modificação importante que esta lei trouxe foi a alteração dos requisitos e critérios urbanísticos para a implantação de loteamento urbanos, além de apresentar novas responsabilidades e obrigações do loteador e do Poder Público, resultando na flexibilização do parcelamento do solo urbano.

Mas ainda podemos encontrar muitas lacunas legais no que se refere ao parcelamento do solo, sendo as mais importantes a omissão na disciplina dos condomínios urbanísticos e da regularização fundiária de assentamentos informais e parcelamentos irregulares em área urbana.

### 3.3.4 O Estatuto das Cidades

Em 10 de julho de 2001, foi promulgado o Estatuto da Cidade – Lei nº. 10.257, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece

---

<sup>31</sup> Ver anexo A

<sup>32</sup> Ver anexo A

as diretrizes gerais da política urbana brasileira. Neste capítulo a Constituição estabelece a importância e obrigatoriedade do Plano Diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes, além de considerar legítima a propriedade somente quando esta cumpre sua função social.

O texto recebeu alguns vetos, destacando-se os dos artigos 15 a 20, relativos à concessão de uso de imóvel público para fins de moradia, cuja matéria veio a ser disciplinada, ao depois, pela Medida Provisória nº 2.220 em 04 de setembro de 2001.

O Estatuto da Cidade disciplina e reitera várias figuras e institutos de direito urbanístico, alguns já presentes na Constituição de 1988, fornecendo farto instrumental em prol da melhor ordenação do espaço urbano, com observância ao meio ambiente e aos graves problemas sociais, como moradia, saneamento básico, incidentes sobre a população mais carente.

A lei estabelece princípios e diretrizes que expressam uma nova concepção dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do território urbano que deve orientar a ação dos agentes públicos e privados na reconstrução das cidades sob a ótica da justiça, democracia e sustentabilidade. Cidade e propriedade adquirem novo significado e alcance no contexto da ordem jurídico-urbanística brasileira frente à exigibilidade constitucional de que ambas têm de atender a funções sociais quanto ao acesso, utilização e distribuição de suas riquezas e possibilidades.

Seu conteúdo teve origem na emenda popular da reforma urbana que foi apresentada durante o processo constituinte de 1988<sup>33</sup>, a qual baseou-se nos seguintes princípios fundamentais:

- a) Direito à Cidade e à Cidadania, que compreende o acesso universal aos serviços e equipamentos urbanos, à terra, à moradia, ao meio ambiente sadio, ao lazer, transporte, saneamento, à participação no planejamento da cidade, à educação e saúde;
- b) Gestão Democrática da Cidade, entendida como a forma de planejar, tomar decisões, legislar e governar as cidades com participação e controle social;
- c) Função Social da Propriedade, de forma a evitar a retenção especulativa do solo urbano ou a utilização inadequada do solo que

---

<sup>33</sup> Carta de princípios para a elaboração do Plano Diretor elaborada pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana, 1989.

resulte na sua subutilização ou não utilização, garantindo o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano.

A lei apresenta quatro inovações fundamentais:

- a) consolidação de um novo marco jurídico-político relativo à propriedade urbana, que deve orientar a formulação de normas de Direito Urbanístico, visando não só normatizar, como induzir as formas de uso e ocupação do solo;
- b) instituição e regulamentação de instrumentos que pretendem garantir a sustentação de uma ordem urbana socialmente justa e includente pelos municípios;
- c) garantia da gestão democrática das cidades pelos agentes que a produzem, constroem e utilizam, incorporando a idéia de participação direta do cidadão nos processos decisórios sobre os destinos da cidade;
- d) regulamentação de instrumentos de regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas, ainda situadas no limite entre o legal e o ilegal.

Os pontos mais relevantes da lei são:

- a) a efetiva concretização do Plano Diretor nos Municípios, tornando eficaz a obrigatoriedade constitucional de sua existência em cidades com mais de vinte mil habitantes;
- b) a fixação das diretrizes gerais previstas no art. 182, da CF, para que o município possa executar sua Política de Desenvolvimento Urbano;
- c) a criação de novos institutos jurídicos, ao lado da regulamentação do § 4º, do art. 182 da Carta Magna (parcelamento e edificações compulsórios, IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos);
- d) a fixação de sanções para o Prefeito e agentes públicos que não tomarem providências de sua alçada, inclusive, para o Prefeito, a sanção de improbidade administrativa;
- e) a instituição de gestão democrática e participativa, da cidade, as alterações na Lei de Ação Civil Pública para possibilitar que o Judiciário

torne concretas as obrigações de ordem urbanística, determinadas pela Lei, inclusive em relação à elaboração e aprovação do Plano Diretor;

- f) a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais principalmente para a população mais carente.

Com a regulamentação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos, O Estatuto da Cidade reafirmou o papel central do Plano Diretor como eixo norteador da regulação urbanística das cidades.

Como veremos<sup>34</sup>, o Estatuto trouxe vários instrumentos legais que deverão ser aplicados na Regularização Fundiária como a instituição de ZEIS, a desapropriação sanção, a usucapião especial urbana e a concessão do Direito Real de Uso.

---

<sup>34</sup> Na seção 4.4.6 Principais instrumentos jurídicos aplicado na Regularização Fundiária

## 4 O DIAGNÓSTICO DA MORADIA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS BRASILEIROS

Uma vez estabelecidas as premissas teóricas de abordagem no nosso tema, passaremos a discutir e dimensionar o problema dos assentamentos informais nas zonas urbanas e a questão da regularização fundiária, apresentando soluções urbanísticas e jurídicas adotadas em alguns dos principais países da América Latina.

### 4.1 Apresentação e dimensão do Problema: Formalidade *versus* Informalidade

Desde a primeira lei de terras de 1850, gerou-se um diferencial no preço das terras localizadas nas áreas centrais em relação às localizadas nas periferias. Esse diferencial no preço da terra segregou territorialmente grande parte da população que não tinha condições de pagar pelo preço da terra urbanizada e bem localizada. O efeito produzido foi uma paisagem dividida: a cidade formal, legal e urbanizada, e a cidade informal, ilegal e desprovida de infra-estrutura.

Com o passar dos anos, a dinâmica da urbanização fez com que a cidade crescesse para além de seus limites e as ocupações irregulares, que de início formavam um anel ao redor da cidade, posteriormente fizeram-se presentes em todo o tecido urbano, pontuando a malha formal com manchas de ocupação irregular.

No livro *Direito da cidade: o direito no seu lugar*, Coutinho (2006) ao falar sobre os problemas urbanos brasileiros, traz que:

A exclusão social também corresponderia, na maioria dos casos, a um processo de segregação territorial, com os contingentes excluídos da economia urbana formal sendo compelidos a viver nas periferias das grandes cidades, áreas de precária disponibilidade de equipamentos urbanos indispensáveis (saneamento básico, transportes de massa, fornecimento regular de energia elétrica etc). (COUTINHO, 2006, p.2)

A ilegalidade urbanística resulta também de padrões de legalidade restritivos e inflexíveis que não podem ser cumpridos ou até mesmo compreendidos pela maior parte da população.

Segundo Raquel Rolnik: “A ilegalidade é subproduto da regulação tradicional e do não cumprimento da função social da propriedade” (ROLNIK, 1999, p. 78).

O ordenamento jurídico, com leis complexas e de difícil compreensão para a grande maioria da população, contribui significativamente para o fomento da cidade

informal. Como os habitantes das cidades podem respeitar as leis se não conseguem compreendê-las e se não tem meios para cumpri-las?

O resultado são as diversas formas de ilegalidades encontradas nas ocupações urbanas: favelas, loteamentos clandestinos ou irregulares, invasões, cortiços, etc.

Numa conceituação mais moderna temos:

- a) Favelas- apesar de atualmente haver processo de compra e venda de lotes, a favela surgiu da ocupação de áreas, sendo que o ocupante não tem qualquer direito sobre a terra ocupada, podendo ser despejado a qualquer momento;
- b) Loteamento- quando há a compra do lote que foi vendido por um agente econômico- “ o loteador”- responsável pelo empreendimento;
- c) Loteamento clandestino- quando não há a aprovação do Projeto junto aos órgãos competentes, ou seja, o empreendimento é feito clandestinamente;
- d) Loteamento irregular- quando há a aprovação do Projeto junto aos órgãos competentes, mas, durante a sua execução, a construção é descaracterizada, sem a conclusão das obras exigidas por lei;
- e) Cortiço- é conhecido também como habitação coletiva precária de aluguel. É multi-familiar, com ocupação excessiva, subdivididos em vários cômodos conjugados, alugados, sub-alocados o cedido a qualquer título, sem proteção jurídica. Tem acesso comum as instalações sanitárias e elétricas e principalmente: tem condições muito precárias de uso.

Importante salientar que o termo favela, popularmente conhecido é sinônimo de assentamentos precários, mas ocupação irregular tem sentido mais amplo.

A falta ou precariedade de infra-estrutura não é imprescindível para caracterizar-se como favela. Basta somente a invasão de terreno alheio, seja público ou particular, cujas casas (ou barracos) estejam adensadamente dispostas de forma desordenada.

Já, o simples fato de ilegal, torna a ocupação irregular.



#### 4.2 Perfil histórico das ocupações irregulares no Brasil

No Brasil, do início do século XVIII até sua metade, a economia era baseada na agricultura e na utilização da mão de obra escrava, de forma indiscriminada. Nessa época o espaço urbano não tinha qualquer importância e não merecia a mínima atenção. As cidades serviam somente como locais para que os fazendeiros escoassem sua produção e comercializassem escravos.

Até 1850 a terra não exigia "cauteladas jurídicas" nem da Coroa Portuguesa e nem do Império Brasileiro, sendo a ocupação ou posse, práticas legítimas para adquirir a propriedade.

Após essa data o Estado passa a regular o acesso à terra.

Na metade do século XIX, entrou em vigor a lei nº 601/1850, conhecida como a "Lei das Terras", que regulava as terras devolutas e a aquisição de terras, determinando, inclusive, que o único meio para aquisição de terras era a compra, deslegitimando o acesso a terra pela posse ou ocupação, o que, em época escravagista, mesmo com o fim do tráfico de escravos, que ocorreu no mesmo ano, aumentava ainda mais a desigualdade, inclusive no planejamento urbano.

A libertação dos escravos, ocorrida em 1888, com a abolição da escravatura, obrigou os escravos, que não permaneceram em áreas rurais, a buscar uma nova vida nas cidades. Esse êxodo agravou ainda mais as condições habitacionais nas áreas urbanas, já que estas estavam despreparadas para receber tal quantidade de moradores.

Portanto, podemos concluir que o problema de falta de planejamento urbano e de moradias começou desde o início do desenvolvimento das cidades no Brasil.

A forma como se deu a passagem do Brasil colônia para o país independente, e do fim da escravidão, com a substituição dos escravos pela força de trabalho imigrante europeia e a emergência do trabalhador livre, é de fundamental importância para entender o processo de industrialização e a formação do proletariado urbano.

Já nessa época, percebeu-se a existência de cortiços, considerados retrato de pobreza, violência, doenças e vícios e que na verdade era a única forma de moradia da camada mais pobre da população, agora na sua maioria formada de ex-escravos e suas famílias. Os cortiços são uma forma irregular de ocupação, sendo "[...] imóveis que têm como principal característica a precariedade das condições

habitacionais que, em sua maioria, resultam em condições de vida e moradia subumanas” (SAULE JUNIOR, 2004, p. 439)

A urbanização brasileira nasceu marcada por reformas urbanas que primavam por obras de saneamento e embelezamento que expulsaram os pobres para as periferias como solução para eliminar epidemias e higienizar os espaços. Ao mesmo tempo, obras paisagísticas foram realizadas nas áreas centrais para favorecer a consolidação do mercado imobiliário capitalista que começava a surgir. O Estado passa a investir em infra-estrutura para induzir o desenvolvimento industrial (substituição das importações) e o urbanismo reformador das cidades. A extensão das redes de infra-estrutura realizada pelo poder público em direção às áreas distantes valorizava as áreas vazias localizadas neste trajeto, beneficiando as atividades especulativas e penalizando os moradores das periferias e os contribuintes que, ao final, arcaram com o custo destas obras.

O Poder Público brasileiro, influenciado pelo movimento europeu de reforma urbana higienista, que primava por obras de saneamento e embelezamento, começou a construir nas cidades grandes avenidas, a realizar obras paisagísticas e a implantar saneamento, expulsando os pobres para as periferias como solução para eliminar epidemias e higienizar os espaços.

A classe trabalhadora, residente em cortiços, obrigada a migrar para a periferia das cidades, sem alternativa de moradia, passou a construir casas precárias em áreas que não as pertenciam, dando início ao processo de favelização.

Com o desenvolvimento industrial, no século XX, houve o aumento do êxodo rural. Este, juntamente com o processo de urbanização crescente das cidades, agravaram os problemas sociais, principalmente o de moradia, com o aumento das ocupações irregulares.

Segundo Letícia Osório:

“[...] no período de 1940-60 a população brasileira passou de 41 milhões para 70 milhões de habitantes, com taxa de urbanização aumentando de 31% para 45% fazendo crescer os assentamentos ilegais, que avançaram sobre as cidades, para dar moradia às pessoas de baixa renda” (OSÓRIO, 2009).

Foi nesse contexto, que em 1964 foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que objetivava a dinamização da política de captação de recursos para financiar habitações por meio das cadernetas de poupança e recursos do

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) através do Banco Nacional de Habitação (BNH).

Devido a alta demanda, o SFH foi dividido em dois ramos: um, direcionado às classes média e alta, gerido por agentes privados ligados à construção civil, e o outro, voltado para a classe de baixa renda, que era operado por agências estatais, por meio de Companhias Estaduais e Municipais de Habitação. Nos dois sistemas foi instituído o autofinanciamento, sendo necessário que o adquirente provasse sua capacidade de pagamento. É claro que esta forma de financiamento acabou por prejudicar as populações com baixa renda, já que não conseguiam provar que seus ganhos suportariam o pagamento da dívida.

A política do SFH era de transferência dos moradores das ocupações ilegais para as habitações sociais. O contexto econômico do Brasil, nos anos 80 e 90, era de crise econômica, arrocho salarial e perda do poder aquisitivo. Com isso, as prestações da relação contratual muitas vezes foram corrigidas em desacordo com o aumento salarial, o que gerou uma inadimplência acentuada. O resultado é o que SFH beneficiou muito mais as classes com renda mais elevada (acima de 8 salários mínimos), do que aquelas de baixa renda (abaixo de 3 salários mínimos).

A expansão acelerada das áreas ilegais na década de 1970 e 1980 se confunde com o colapso do sistema de crédito habitacional. As duas décadas que marcaram a explosão da moradia subnormal<sup>35</sup> coincidem com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, e com o agravamento da crise econômica que obrigou grande parte da população a continuar a instalar-se nas áreas periféricas, insalubres, sem infra-estrutura e ilegais das cidades.

Esse contínuo inchaço do espaço urbano pela população rural e migratória na procura de melhor qualidade de vida e emprego levou o país a ter dados de urbanização superior aos índices mundiais, superando os 80%, e problemas de ordem social e econômica entre os mais graves, sendo na época o terceiro pior país do mundo em distribuição de renda. (GRAZIA; SANTOS; MOTTA, 2001, p.9)

#### 4.2.1 Assentamentos Irregulares: grande desafio para as políticas públicas

Como visto, o modelo de desenvolvimento e expansão adotados pelos centros urbanos brasileiros contribuíram para o crescimento demográfico das periferias e para a multiplicação do número de favelas.

---

<sup>35</sup> Classificação do IBGE para residências em áreas irregulares, com imóveis distribuídos desordenadamente e sem acesso a serviços básicos.

Para as administrações públicas o rápido crescimento das ocupações irregulares, traz muitos problemas, principalmente na questão de falta de infra-estruturas públicas.

Já pelo lado dos moradores a maior preocupação é a não titulação da terra em seus nomes, podendo ser despejados a qualquer hora, além de não poderem ter acesso a empréstimos para a construção e melhoria de suas moradias.

As favelas, em sua maioria, não possuem nenhum tipo de planejamento em relação a localização das construções. Muitas delas estão em áreas de riscos naturais como encostas íngremes ou sujeitas à inundação.

As construções não respeitam nenhuma regulamentação, nem de uso da terra, nem de qualidade dos materiais de construção. Isso obriga o Poder Público, ao instalar redes de infra-estruturas com água, esgoto e iluminação a se adaptar ao que já existe, dificultando e aumentando consideravelmente o custo de suas instalações.

Em relação à falta de acesso ao registro, a informalidade traz vários tipos de implicações, mas a falta de segurança jurídica da posse, no Brasil, onde o registro é que constitui a propriedade, cria sérios problemas a esses moradores, até mesmo para conseguirem empregos e terem acesso a crédito. Tal situação coloca a população numa situação de vulnerabilidade política, social e principalmente econômica.

Barracos em favelas são alugados e vendidos por valores assustadores. No valor da venda são embutidos fatores como localização, proximidade do trabalho e das redes sociais que se formam nessas áreas para compensar a ausência de redes públicas. No alto custo do metro quadrado em assentamentos informais está embutida, também, a liberdade urbanística, a liberdade de se construir um segundo andar na laje, um puxado. Isso ocorre graças ao total descaso do Estado nessas áreas. (FERNANDES; ALFONSIN, 2003, p.246)

A coordenação das verbas públicas com os programas de regularização fundiária e de segurança da posse é, atualmente, o maior desafio das políticas públicas, não só dos governos nacionais, como de toda América Latina.

#### 4.3 O retrato do Brasil na atualidade

Segundo o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000), no Brasil, 81% da população vive nas cidades, cerca de 138 milhões de pessoas.

Desde os anos 80 as metrópoles apresentam crescimento maior do que o país como um todo e as cidades médias, cuja população é de 100 a 500 mil habitantes, e abrigam 20% da população brasileira, crescem a taxas maiores do que as verificadas nas metrópoles. Neste contexto, as periferias das metrópoles cresceram mais do que os núcleos centrais.

Em relação aos habitantes, em 1991, 75,6% do total da população do Brasil viviam em áreas urbanas. Entre 1991 e 2000 o grau de urbanização elevou-se para 81,2%.

O programa Habitat através do relatório O Estado das Cidades do Mundo 2006-2007, mostra como as condições de moradia nas favelas afetam seus moradores: eles passam mais fome, têm menos educação, menos chances de conseguir emprego no setor formal e sofrem mais com doenças que o resto da população das cidades.

Mas, como visto, o universo da população moradora em favelas não representa a totalidade da ilegalidade na ocupação do solo.

De acordo com Maricato:

[...] o uso ilegal do solo e a ilegalidade das edificações em meio urbano atingem mais de 50% das construções nas grandes cidades brasileiras, se considerarmos as legislações de uso e ocupação do solo, zoneamento, parcelamento do solo e edificação (MARICATO, 1996, p.21).

Mas é nas ocupações irregulares que o problema de moradias inadequadas é mais visível.

#### 4.3.1 O Déficit habitacional no Brasil

Segundo os critérios adotados pelo Relatório de Deficit Habitacional da Fundação João Pinheiro (2008), que toma como base pesquisa realizada em 2007, os componentes utilizados para mensurar o montante global do déficit habitacional expressaram uma abordagem macroeconômica da questão, abrangendo vasta gama de situações diferenciadas. A pesquisa parte do conceito de que **todo mundo mora em algum lugar**, passando então a definir critérios para a inclusão ou não de determinada situação habitacional específica na categoria de déficit.

O termo déficit é normalmente considerado nas pesquisas como "necessidades habitacionais" que englobam não apenas a unidade habitacional, mas

também os serviços de infra-estrutura e saneamento, ou seja, o habitat. Para a pesquisa, os índices pretendem retratar a situação da moradia diferenciando o "déficit habitacional" e a "inadequação de moradias".

Como fundamento do estudo e segundo o mesmo relatório:

[...] o conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física. Elas devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), aos moradores de baixa renda sem condições de suportar o pagamento de aluguel e aos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade de pessoas. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008)

E ainda:

Como inadequados são classificados os domicílios com carência de infraestrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, sem unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008)

Segundo o Relatório, o Brasil necessita, atualmente de aproximadamente 6,273 milhões de domicílios, dos quais 5,180 milhões, ou 82,6%, estão localizados nas áreas urbanas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008).

O déficit habitacional está concentrado nas famílias com renda de até três salários mínimos (Tabela 1 a seguir). Em todas as regiões, inclusive nas áreas metropolitanas, o problema recai sobre às faixas de menor renda, mas o problema é preocupante na região Nordeste, onde cerca de 95,9% das famílias com renda menor que 3 salários não possuem moradia, mesmo inadequada (Tabela 2 a seguir).

Estimativa do déficit habitacional urbano, no Brasil, ano 2007, por região:

**Tabela 1** - Déficit habitacional e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes, por situação do domicílio no Brasil (2007)

<b>Especificação</b>	<b>Déficit Habitacional</b>	<b>Percentual do Total dos domicílios particulares permanentes</b>
<b>Norte</b>	487.357	16,2
<b>Nordeste</b>	1.461.669	13,9
<b>Sudeste</b>	2.222.957	9,5
<b>Sul</b>	617.333	8,3
<b>Centro-Oeste</b>	390.447	10,8
<b>Brasil</b>	5.179.763	10,8

Fonte: Fundação João Pinheiro (2008)

**Tabela 2** - Distribuição percentual do déficit habitacional urbano (1), por faixas de renda média familiar mensal no Brasil (2007)

<b>Especificação</b>	<b>Faixa de Renda Salarial mensal (em salários mínimos)</b>				
	<b>Até 3</b>	<b>De 3 a 5</b>	<b>De 5 a 10</b>	<b>Mais de 10</b>	<b>Total</b>
<b>Norte</b>	89,7	6,1	3,2	1,0	100,00
<b>Nordeste</b>	95,9	2,7	1,0	0,4	100,00
<b>Sudeste</b>	86,7	7,9	4,3	1,1	100,00
<b>Sul</b>	84,8	10,0	4,1	1,1	100,00
<b>Centro-Oeste</b>	88,4	7,0	2,7	1,9	100,00
<b>Brasil</b>	89,4	6,5	3,1	1,0	100,00

Fonte: Fundação João Pinheiro (2008)

#### 4.3.2 A inadequação de moradias

As habitações inadequadas, não estão enquadradas no déficit habitacional, já que, mesmo não proporcionando condições desejáveis de habitação, não implica na necessidade de construção de novas unidades, somente reparos ou ampliação das existentes.

São excluídas desse conceito as habitações precárias (as improvisadas e as rústicas) e os domicílios do tipo cômodo, incluídos como coabitação familiar( mais de uma família em uma mesma habitação).

A "inadequação de moradias" no Brasil, em 2007, por Regiões, pode ser verificada na tabela 3 a seguir:

**Tabela 3** - Participação dos componentes no déficit habitacional, por situação do domicílio no Brasil (2007)

<b>Especificação</b>	<b>Inadequação Fundiária</b>	<b>Domicílio sem Banheiro</b>	<b>Carência de Infraestrutura</b>	<b>Adensamento Excessivo</b>	<b>Cobertura Inadequada</b>
<b>Norte</b>	85.199	194.648	1.650.281	208.435	
<b>Nordeste</b>	400.694	424.741	3.658.276	347.054	42.875
<b>Sudeste</b>	962.349	156.226	2.059.998	741.035	161.131
<b>Sul</b>	365.855	93.361	1.311.034	117.792	201.877
<b>Centro-Oeste</b>	65.810	59.801	1.775.358	86.393	34.134
<b>Brasil</b>	<b>1.879.907</b>	<b>928.777</b>	<b>10.454.947</b>	<b>1.500.709</b>	<b>543.066</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro (2008)

Os domicílios são classificados como inadequados segundo os critérios de inadequação fundiária, carência de infraestrutura, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e adensamento excessivo dos domicílios próprios (não são incluídos os domicílios alugados adensados):

- inadequação fundiária: pelo menos um dos moradores da residência tem a propriedade da moradia, mas não do terreno ou da fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza;
- domicílio sem banheiro: domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo;
- domicílios carentes de infraestrutura: são todos os que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo”;
- adensamento excessivo: quando o número médio de moradores no domicílio é superior a três por dormitório, o por cômodo que sirva, de caráter permanente, como dormitório para os moradores do domicílio.



- cobertura inadequada: são os domicílios que mesmo possuindo paredes de alvenaria ou madeira, tenham telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha.

#### 4.3.3 Os aglomerados subnormais

Segundo a definição do Instituto de Geografia e Estatística (2000), aglomerado subnormal é o

[...] conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (casas, barracos etc.) ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. Em sua maioria são carentes de serviços públicos essenciais.

A partir dessa definição, pode-se dizer que os aglomerados subnormais são também denominados assentamentos precários ou favelas (Tabela 4).

**Tabela 4** - Características do déficit habitacional nos aglomerados subnormais, segundo regiões geográficas no Brasil (2007)

ESPECIFICAÇÃO	DOMICÍLIOS EM AGLOMERADOS SUBNORMAIS	DÉFICIT HABITACIONAL		
		nos aglomerados subnormais	percentual em relação aos domicílios em aglomerados subnormais	participação no total do déficit habitacional urbano (%)
<b>Norte</b>	294.672	53.815	18,3	10,9
<b>Nordeste</b>	402.932	63.576	15,8	4,3
<b>Sudeste</b>	1.188.807	138.210	11,6	6,2
<b>Sul</b>	87.316	12.147	13,9	2,0
<b>Centro-Oeste</b>	27.245	2.249	8,3	0,6
<b>Brasil</b>	2.000.972	269.997	13,5	5,2
<i>Total das RMs</i>	<i>1.497.428</i>	<i>192.869</i>	<i>12,9</i>	<i>10,6</i>

Fonte: Fundação João Pinheiro (2008)

**Tabela 5 - Critérios de inadequação dos domicílios em aglomerados subnormais no Brasil (2005/2007)**

ESPECIFICAÇÃO	DOMICÍLIOS EM AGLOMERADOS SUBNORMAIS					
	Total	CRITÉRIOS DE INADEQUAÇÃO				
		inadequação fundiária	domicílios sem banheiro	carência de infraestrutura	Adensamento excessivo	cobertura inadequada
<b>2005</b>						
Norte	282.410	6.779	29.883	149.494	...	...
Nordeste	386.574	46.699	19.019	144.712	...	...
Sudeste	1.177.995	395.112	18.007	295.409	...	...
Sul	85.407	36.428	4.391	14.237	...	...
Centro-Oeste	23.945	518	210	7.114	...	...
<b>Brasil</b>	<b>1.956.331</b>	<b>485.536</b>	<b>71.510</b>	<b>610.966</b>	...	...
<i>Total das RMs</i>	1.469.831	418.455	59.096	429.946	...	...
<b>2007</b>						
Norte	294.672	19.081	20.715	157.627	37.361	8.954
Nordeste	402.932	48.646	15.106	139.620	23.895	4.890
Sudeste	1.188.807	308.981	14.756	249.073	128.595	38.934
Sul	87.316	23.864	3.800	19.247	5.443	8.088
Centro-Oeste	27.245	1.382	-	6.417	1.959	-
<b>Brasil</b>	<b>2.000.972</b>	<b>401.954</b>	<b>54.377</b>	<b>571.984</b>	<b>197.253</b>	<b>60.866</b>
<i>Total das RMs</i>	1.497.428	357.541	36.623	380.748	150.536	45.816

Fonte: Fundação João Pinheiro (2008)

Analisando a tabela 5, pode-se ver que em relação aos aglomerados subnormais, a região sudeste apresenta índices alarmantes, principalmente quando

comparados às outras regiões. Analisando os diferentes critérios de inadequação, a situação da inadequação fundiária na região Sudeste é a mais preocupante.

#### 4.4 A regularização fundiária numa visão pluridisciplinar

Regularizar significa colocar de acordo com a lei. Fundiário é relativo a terrenos. Colocar terrenos em situação de legalidade, atualmente, exige não só a correção de aspectos dominiais, mas também urbanísticos e ambientais.

A regularização fundiária consiste, portanto, na inclusão da parte da cidade que se encontra na clandestinidade ou irregularidade no contexto geral da cidade legalizada e urbanizada.

Recentemente a Lei nº 11.977/09, em seu artigo 46 definiu a regularização fundiária:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009).

Já para Betania Alfonsin, 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, 1997, p.24).

No aspecto jurídico, o processo de legalização dos assentamentos urbanos informais objetiva dar o domínio ou a posse da terra aos ocupantes de áreas que as utilizam para sua moradia, com o reconhecimento e aprovação do parcelamento do solo por parte do Município e do conseqüente registro cartorial, com abertura de matrículas, de preferência individualizadas, lote a lote.

A preocupação é conferir segurança aos ocupantes de terras, já que elas não lhes pertencem legalmente, ou seja, dar a segurança jurídica da posse.

No aspecto físico, as condições inadequadas à habitação, presente em quase todos os casos, explicam a necessidade de intervenções através da regularização fundiária.

A preocupação, nesse caso, é prover os moradores de condições mínimas de habitabilidade, como água encanada, rede de esgoto, vias de circulação e de acesso para ambulâncias e coleta de lixo, iluminação pública, pavimentação e espaços comunitários, além de possibilitar a adequação das próprias moradias, em relação à iluminação e ventilação, por exemplo.

Do ponto de vista social, busca-se garantir a permanência dessas populações nas áreas regularizadas, mediante a reordenação dos espaços com a participação dos moradores, num processo que visa a integrá-los à cidadania, conferindo-lhes endereço para a comprovação de residência, afastando o estigma da marginalização social e espacial. Por esse motivo, programas de regularização devem ser articulados com outros programas de combate à exclusão, como acesso a crédito, escolarização etc. O município é quem tem o poder para realizar a regularização fundiária destas áreas ocupadas, conforme previsão da Lei 6.766/79, no seu art. 40 e seguintes. Para tanto, é necessário que a legislação urbanística local (municipal), esteja adaptada, principalmente, para a criação das Zona de Interesse Social (ZEIS).

Portanto, o procedimento inicial é de natureza legislativa, sendo, por consequência, um procedimento jurídico. Porém, o ideal é que seja encaminhado, junto com o procedimento jurídico, a regularização urbanística da área, através de um plano próprio de urbanização para cada área.

#### 4.4.1 Diretrizes legais da regularização fundiária

Como dito, regularizar é colocar de acordo com a lei. Essa regularização deve ser concordante não só com as leis civis que tratam do direito de posse e propriedade, como também com as leis urbanísticas e as leis ambientais, não só nos aspectos civis, como também nos penais.

Estas leis civis são, em geral, normas de ordem pública, ou seja, são aquelas que não admitem disposição particular em contrário, seja para beneficiar uma pessoa, seja para beneficiar um grupo de pessoas em detrimento do conjunto da sociedade.

Já as penais, criam sanções caso sejam desrespeitadas.

À grosso modo, a regularização fundiária visa regularizar os aspectos físicos, jurídicos, sociais e ambientais com o objetivo de legalizar a permanência dos moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente. Juntamente com a

legalização, existe a intenção de melhorar o meio ambiente urbano como um todo, tendo como foco principal o próprio assentamento, resgatando, assim, a cidadania e qualidade de vida dos moradores.

O art. 2º, inciso XIV do Estatuto da Cidade dispõe que:

[...] a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante diretrizes gerais, dentre as quais a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (BRASIL, 2001).

Para Rosangela Staurengi :

O inciso XIV do artigo 2º. é uma norma de exceção e toda norma de exceção deve ser interpretada restritivamente. Portanto, as normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação que excepcionarem o modelo ideal devem ser apenas as que tratam dos espaços privativos – jamais dos espaços públicos, que interessam a toda a sociedade, seja por razões estéticas, seja por razões sanitárias. (STAURENGHI, 2003, p. 3)

A regularização fundiária deve ter como objetivo a inserção dos assentamentos ilegais ao modelo legal ou ideal de cidade sustentável, ou seja, aquela que gera direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, os serviços públicos, o trabalho e o lazer para presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001, art. 2º, inciso I). Isso não significa que as moradias já consolidadas devam se adaptar às restrições gerais quanto a ocupação do solo (largura de lote, taxa de ocupação, etc), porque isso, por si só, tornaria inviável a regularização dos assentamentos informais.

É importante que em um projeto de regularização se leve em consideração todo o desenho da área, para que se estabeleçam restrições plausíveis de serem obedecidas.

Juntamente a isso, como estabelece o Estatuto das Cidades, a regularização deve corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (art. 2º, inciso IV), evitar o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana (art. 2º, inciso VI), garantir a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população (art. 2º, inciso V), zelar pela proteção, preservação e

recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (art. 2º, inciso XII).

A meta da Regularização Fundiária deve ser a cidade sustentável, diretriz estabelecida pelo Estatuto das Cidades.

Alguns municípios brasileiros estabeleceram e têm estabelecido normas especiais de urbanização para assentamentos informais através de leis especiais de interesse social. Normalmente essas leis objetivam a preservação da tipicidade e características da ocupação, mantendo sempre que possível, as edificações existentes e o traçado urbano.

Fica claro que esse tipo de consolidação urbana diferenciada dificulta a integração dos assentamentos informais urbanizados à cidade formal e, particularmente, a integração de seus habitantes.

Portanto, um programa de Regularização Fundiária deve pensar nos assentamentos de forma globalizada, com todo seu entorno, facilitando a inclusão de seus moradores à cidade legal.

#### 4.4.2 A aplicação da regularização fundiária

O termo Regularização Fundiária, atualmente, está sendo usado para designar as mais variadas intervenções públicas já que, na verdade, ela pode ser aplicada em diversas situações, conforme traz Alfonsin.

A concepção de Regularização Fundiária tem sido objeto de muitos debates e o termo tem sido utilizado para designar as mais variadas intervenções públicas, por isso nunca é demais "precisar" de que estamos falando. Em 1996, tivemos oportunidade de coordenar uma pesquisa acerca do desempenho dos programas de regularização fundiária nas cidades brasileiras e, na oportunidade, constatamos a existência de 3 visões predominantes sobre o que vem a ser Regularização Fundiária, cada uma dando ênfase a um determinado aspecto. Em alguns locais, a ênfase recai meramente na regularização jurídica dos lotes. Em outras cidades, na recuperação urbana do assentamento, através da urbanização da área. Em outras áreas, observa-se ainda uma grande preocupação com a regularização urbanística dos assentamentos, procedendo-se a muitas iniciativas de transformação de áreas afetadas originalmente para outros usos em Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). (ALFONSIN, 2007, p.74)

A realização da regularização fundiária em seus aspectos dominiais (titulação e registro) e execução de obras de infra-estrutura mínimas (drenagem, canalização

de esgotos, fornecimento de água e iluminação) visam atender diretamente os anseios das populações irregularmente assentadas.

Já o processo de regularização fundiária, que ocorre juntamente com a regularização urbanística, à luz do que estabelece o Estatuto das Cidades, é um benefício para a cidade no todo, atendendo as expectativas não só dos assentados, como também da coletividade como um todo.

#### 4.4.3 Regularização Fundiária como regularização jurídica de lotes

É a prática mais difundida no Brasil, já que é o modo mais simples da regularização fundiária. É a mera regularização jurídica dos lotes irregulares para que conste no registro de imóveis os verdadeiros proprietários ou os possuidores que terão sua posse legitimada.

Nesse caso, ao intervir em um terreno parcelado irregularmente, seja qual for sua configuração física, o objetivo do Poder Público é tão somente garantir, juridicamente, a continuidade do exercício do direito de moradia à população.

Nesse caso a preocupação é somente dar a segurança jurídica da posse, transformando-a em propriedade, através da usucapião individual ou coletiva ou dando o direito de uso, através do contrato de concessão do direito real de uso.

Fica claro que esse tipo de segurança normalmente incentiva a família beneficiada a investir mais em sua moradia e ajudar, juntamente com a comunidade, na melhoria do ambiente do assentamento. Isso porque ninguém investe em algo que sabe que pode perder a qualquer momento.

É evidente a importância da segurança jurídica ao se legitimar a posse ou dar a propriedade, mas somente essa ação não facilita a inclusão dos moradores na cidade legal. Esse tipo de ação não prevê melhorias no serviço público, nem na infra-estrutura, ou seja, a comunidade continua marginalizada em relação aos benefícios.

#### 4.4.4 Regularização Fundiária como urbanização de assentamentos

Nesse caso a regularização fundiária é a regularização física do assentamento.

Como se sabe, algumas ocupações irregulares, em especial as favelas, são, em sua grande maioria caracterizadas pela ocupação desordenada do solo, carência de infra-estrutura e pela presença de habitações precariamente construídas.

O principal objetivo é a ordenação do espaço, com estudos de viabilidade urbanística, que tem como meta a melhoria da habitabilidade do assentamento.

Reurbanizar é levar infra-estrutura urbana a essas áreas. É abrir e pavimentar ruas, instalar iluminação pública, construir redes de água e de esgoto e criar áreas verdes e de lazer, além de espaço para escola, creche e posto de saúde.

A urbanização dessas áreas é estratégica, pois também garante o acesso à saúde e à segurança, na medida em que ambulâncias e policiamento passam a ter acesso a esses locais, à ruas pavimentadas, calçadas, vielas etc.

Esse tipo de trabalho é conhecido como “Reurbanização de Favelas” ou “Reurbanização de Assentamentos Precários”.

Normalmente esses projetos prevêm:

- a) Redesenho do sistema de circulação interna do assentamento, com alargamento de becos e abertura de novas vias de acesso;
- b) Criação de espaços públicos internos, que possam ser utilizados para fins de lazer às comunidades;
- c) Redesenho de lotes de tamanho muito superior à média dos lotes, aproveitando-se o terreno excedente para fins públicos;
- d) Realocação de algumas casas encontradas em espaços estratégicos para o projeto de urbanização;
- e) Realocação das casas encontradas em áreas de risco ou de preservação ambiental;
- f) Reconstrução de algumas casas, justamente aquelas que estiverem mais deterioradas;
- g) Preservação de alguns equipamentos urbanos como creches existentes
- h) Definição de espaços em que veículos como Caminhão de bombeiros e ambulâncias possam penetrar no sistema espacial do assentamento.

Por óbvio que essa espécie de regularização é muito importante, já que a urbanização melhora em muito a qualidade de vida das populações residentes.

Mas é claro também que esse tipo de trabalho deveria ser sempre acompanhado de um projeto para a Regularização da Titulação dos lotes em nome



moradores, pois a falta de regularização jurídica pode gerar futuros despejos e/ou desperdício de dinheiro público.

As intervenções de regularização fundiária exigem uma preocupação mais abrangente do que só a reurbanização da área.

#### 4.4.5. Regularização Fundiária como regularização urbanística

Neste caso, o objetivo é fazer com que a área ocupada fique em conformidade com a legislação urbanística. É, na verdade a junção da regularização jurídica com a urbanização.

Procura-se, assim, aproximar a cidade legal da cidade real.

A preocupação fundamental dos planejadores nesse caso é a flexibilização da legislação e adoção de instrumentos que possibilitem a inteiração do assentamento com a cidade legal.

Esse tipo de regularização tem dois focos: o de urbanização da área e o de adaptação da legislação à realidade da favela.

O reconhecimento da especificidade do território de favela e da impossibilidade de atendimento da legislação e muitas vezes do regime urbanístico proposto pelo Plano Diretor, traz um novo modo de pensar a Regularização Fundiária.

A irregularidade legal e urbanística é, na prática, um dos maiores entraves à regularização de assentamentos informais.

A utilização de instrumentos como o das áreas especiais de interesse social tem sido fundamentais nessa "adequação" de uma legislação urbanística.

#### 4.4.6 Principais instrumentos jurídicos aplicados na Regularização Fundiária

O Estatuto da Cidade prevê dentre as diretrizes da Política Urbana o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerando a situação socioeconômica da população e as normas ambientais, para fins de regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda (BRASIL, 2001, inciso XIV, do artigo 2º) (Quadro 1 a seguir).

O Estatuto prevê também a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, objetivando redução de custos e o

aumento da disponibilidade de lotes e unidades habitacionais (BRASIL, 2001, inciso XV, do artigo 2º).

Com a flexibilização das normas urbanísticas a inclusão dos habitantes da cidade real no seio da cidade legal fica facilitada, pois, como vimos, a aplicação das normas urbanísticas, muito restritas e complexas, e que não tem a devida atenção com a situação de como vivem os moradores de baixa renda em assentamentos irregulares, têm como efeito aumentar a exclusão desses na cidade formal.

O estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e de edificação, objetiva a facilitação do processo de regularização dos assentamentos irregulares.

Já a flexibilização das normas busca evitar o aumento do quadro de exclusão, permitindo o acesso da população de baixa renda à moradia, por meio da ampliação da oferta de lotes e unidades habitacionais, em regiões da cidade já dotadas de infra-estrutura e equipamentos urbanos, utilizando-se, para isso, de uma melhor determinação do uso de áreas urbanas, que não atendam a sua função social, por se encontrarem não utilizadas, não edificadas e subutilizadas, para a devida implementação de projetos habitacionais de interesse social.

OBJETO	INSTRUMENTO QUEM PODEM SER UTILIZADOS
Assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente caracterizados por irregularidades jurídicas ou urbanísticas na ocupação do solo urbano.	Demarcação urbanística para fins de regularização fundiária Zonas (ou áreas) Especiais de Interesse Social (Mais conhecidas como ZEIS ou AEIS)
Posse de Terras privadas	Desapropriação Usucapião Usucapião Urbano( Individual ou Coletivo) Concessão do Direito Real de Uso
Posse de Terras públicas	Concessão do Direito Real de Uso Concessão de Uso Especial para fins de Moradia

**Quadro 1** - Principais instrumentos jurídicos aplicados na regularização fundiária no Brasil  
Fonte: Adaptação de Alfonsin e Fernandes (2006)

### **Demarcação urbanística para fins de regularização fundiária**

A demarcação urbanística para fins de regularização fundiária é um instrumento trazido pela Lei nº 11.977 de 2009, conhecida como “Minha Casa Minha Vida” que visa a simplificação da regularização fundiária, trazendo a possibilidade de fazê-la de forma extrajudicial, na esfera administrativa (BRASIL, 2009).

Possuidores de imóveis com até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) e que não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural, podem pleitear a regularização de sua área com procedimentos realizados diretamente no Registro de Imóveis correspondente àquela posse demarcada administrativamente. Nesse caso seria aberta matrícula “ex novo” (Art. 56, § 5º da Lei nº 11.977/2009 - Minha Casa Minha Vida), quando constatado, por certidão do Oficial do Registro de Imóveis, a inexistência de matrícula referente ao imóvel demarcado, se caracterizando, assim, a legitimação da posse (BRASIL, 2009).

No caso do terreno ocupado ser de propriedade privada, após 5 ( cinco) anos do registro da legitimação da posse o detentor do título pode requerer a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal, conhecido como usucapião especial urbano residencial individual.

### **Zonas Especiais de Interesse Social**

Para dar efetividade às duas diretrizes da Política Urbana (simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias), que objetivam a redução de custos, o Estatuto da Cidade previu, na alínea “f” do inc. V do artigo 4º, a possibilidade de Instituição de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.

As ZEIS são zonas urbanas específicas, que podem conter áreas públicas ou particulares, ocupadas por população de baixa renda, onde há interesse público de promover a urbanização e/ou a regularização jurídica da posse da terra, para salvaguardar o direito à moradia.

Essas áreas podem estar ocupadas por assentamentos urbanos da comunidade de baixa renda, loteamentos populares irregulares, terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados

Como traz Nelson Saule Júnior:

As Zeis podem ser genericamente agrupadas em duas tipologias básicas: a Zeis de áreas ocupadas e a Zeis de áreas vazias. Na categoria de Zeis ocupadas estariam incluídas as favelas, os conjuntos habitacionais irregulares, os loteamentos irregulares e/ou clandestinos, as edificações deterioradas ocupadas pela população de baixa renda (cortiços), as ocupações irregulares em áreas remanescentes de quilombos ou em áreas de valor ambiental. Na categoria de Zeis não ocupadas estão os vazios construídos e os terrenos e glebas não utilizados ou sub-utilizados. (SAULE JÚNIOR, et al. 2006, p. 3762-73).

O objetivo das ZEIS é a produção e manutenção da habitação de interesse social já consolidada, para que, num segundo estágio haja a regularização jurídica da área, a implantação de infra-estrutura urbana e equipamentos comunitários e a promoção de programas habitacionais, incorporando, assim, essa área à cidade legal.

As Zonas Especiais de Interesse Social são instituídas por lei municipal e enquadradas como categoria específica de zoneamento da cidade, onde será permitida a aplicação das normas especiais previstas na diretriz da Política Urbana de uso e ocupação do solo, bem como de edificação, para os fins específicos de regularização fundiária de áreas urbanas, que se encontrem em desconformidade com as normas urbanísticas e onde há interesse público de promover a urbanização e/ou a regularização jurídica da posse da terra.

Ressalte-se o posicionamento de Nelson Saúle Júnior:

Por meio da aplicação das zonas especiais de interesse social, pelo Poder Público municipal, às áreas ocupadas pelas favelas, loteamentos, conjuntos habitacionais populares irregulares e cortiços ficam reconhecidos pela ordem jurídica da cidade para serem utilizadas para fins de habitação de interesse social. A adoção deste instrumento deve visar à incorporação dos espaços urbanos da cidade clandestina à cidade legal. A instituição das ZEIS, por meio de lei, possibilitará que sejam, legalmente, reconhecidas as áreas ocupadas ou que venham a ser destinadas para a implantação de projetos de habitação de interesse social, com a finalidade de atenderem à função social da propriedade e às funções sociais da cidade. (SAÚLE JÚNIOR, 2004, p. 364.)

A criação de Zonas Especiais de Interesse Social no contexto do zoneamento geral, visa reconhecer como legal as áreas ocupadas irregularmente pela população de baixa renda, ou os terrenos não edificados ou sub aproveitados.

E com o reconhecimento dessas áreas de ocupação, coíbe a compra desses terrenos por setores do mercado imobiliário interessados em edificar para parcelas de maior renda do mercado imobiliário.

Segundo as diretrizes para aprovação do Estatuto da Cidade ao estabelecerem ZEIS, os municípios podem objetivar:

- a inclusão de parcelas da população marginalizadas por não terem tido a possibilidade de ocupação do solo urbano dentro das regras gerais;
- a introdução de serviços e a realização de obras de infra-estrutura urbanas em locais aos quais antes não chegavam, melhorando as condições de vida da população;
- a regulação do mercado de terras urbanas, mediante a redução das diferenças de qualidade entre padrões de ocupação e a correspondente redução das diferenças de preços entre as terras;
- a introdução de mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para a consolidação dos assentamentos;
- o aumento da arrecadação do município, pois as áreas regularizadas ficam aptas à tributação;
- o aumento da oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda. (BRASIL, 2001, p.156)

No que tange à legalização jurídica, o estabelecimento de ZEIS possibilita o registro do parcelamento no Cartório de Registro de Imóveis competente e a atribuição de titulação da área à população beneficiária, por meio da concessão de direito real de uso, da concessão de uso especial para fins de moradia ou do contrato de venda e compra.

Os títulos de posse ou de propriedade devem ser averbados no correspondente cartório imobiliário.

No caso de terrenos públicos, outorga-se a cada família o título de posse do lote. Já nas áreas particulares, a Prefeitura deve prestar a assistência jurídica necessária à obtenção do título de propriedade dos imóveis pelas famílias, o que se faz, geralmente, mediante negociação direta dos moradores com o proprietário, ou pela propositura de ações de usucapião dos lotes.

### **A desapropriação tradicional e a desapropriação sanção**

O Estatuto da Cidade, no seu art. 8º traz:

Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública (BRASIL, 2001).

A desapropriação tratada nesse artigo é denominada de desapropriação-sanção, já que difere da desapropriação tradicional (por necessidade e utilidade

pública ou interesse social), pelo aspecto da penalidade imposta ao proprietário que não cumpre as determinações do Poder Público, no sentido de seu imóvel cumprir com sua função social.

Na desapropriação-sanção também estão contidos a necessidade e utilidade pública, e principalmente, o interesse social, conceitos que integram a função social da propriedade.

A desapropriação tradicional traz a obrigação de promover o interesse social é do Poder Público, já que ele deve desapropriar o bem do particular para realizá-la.

Na desapropriação-sanção, essa obrigação é do proprietário, que, por não a cumprir, mesmo depois de forçá-lo a tanto, por longo período (cinco anos de incidência de IPTU progressivo), o Poder Público (na verdade o Município, já que este que determina, no seu Plano Diretor, os critérios de função social da propriedade), desapropria o imóvel para providenciar que este atenda ao mencionado interesse social.

Nesse caso, é a própria Administração Municipal quem dará o destino ao imóvel para que este atenda a uma função social (ex.: construção de uma escola pública, creche, posto de saúde, programa de moradia popular, etc.).

Dizem Nelson Saule Júnior e Paulo Silveira Martins Leão Júnior sobre a desapropriação:

É uma forma excepcional de aquisição da propriedade privada pelo Poder Público, sujeita a estritos requisitos e condições constitucionais e legais. A desapropriação pode ser aplicada em casos de necessidade, de utilidade pública, ou de interesse social, como é o caso da regularização fundiária. (SAULE JÚNIOR; LEÃO JÚNIOR, 2002, p.96)

Esse tipo de instrumento gera, normalmente, grandes gastos ao Poder Público, devendo, portanto, ser usado com cautela.

## **Usucapião**

A (como preferem muitos doutrinadores e também o novo código civil) usucapião é uma das formas de aquisição da propriedade. Consiste na aquisição de um direito real, pelo exercício da posse sobre um bem imóvel, com ânimo de dono, por prazo e requisitos determinado em lei. Trata-se, portanto, da aquisição do domínio do imóvel pela posse sobre ele exercida.

Atualmente é o principal instrumento de regularização fundiária de ocupações espontâneas situadas em áreas privadas.

Mas, a usucapião pode também ser utilizada para regularizar loteamento irregular que não esteja implantado em uma única gleba ou que tenha sua linha sucessória interrompida, daquele que consta no registro de imóveis e daquele constante dos instrumentos de compra e venda.

São modalidades de usucapião:

- usucapião extraordinário;
- usucapião ordinário;
- usucapião especial de imóvel urbano.

### **Usucapião Extraordinária** (art. 1.238 do Código Civil) <sup>36</sup>

Na usucapião extraordinária, basta o possuidor comprovar que a sua posse é qualificada para aquisição originária, ou seja, que possua o imóvel como seu, comportando-se como se fosse dono, e pelo decurso de 15 anos ininterruptos e sem oposição. Não é necessária nenhuma outra prova. Não precisa de título algum. Não precisa comprovar sua boa-fé. Não precisa residir no imóvel. Pode possuir outros imóveis.

Este prazo de 15 anos pode ser minimizado para dez 10 anos, se o possuidor comprovar que deu ao imóvel destinação capaz de atender a função social da propriedade, ou seja, que o possua como seu pelo período de 10 anos ininterruptos e que sobre o imóvel tenha construído a sua moradia habitual, ou que nele tenha realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

Esta última hipótese (obras e serviços) abre um leque enorme de como pode ser cumprida a função social, como por exemplo um estabelecimento comercial ou industrial, um posto de prestação de serviços, um conjunto de residências

Em qualquer dos casos não pode haver disputa judicial sobre o imóvel usucapiendo.

---

<sup>36</sup> Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Como o reconhecimento da usucapião, o possuidor terá adquirido originariamente a propriedade, e os direitos reais que o antigo proprietário tenha instituído no imóvel perecerão.

### **Usucapião ordinária** (art. 1.242 do Código Civil)<sup>37</sup>

Nesta modalidade o possuidor tem que provar que possui o imóvel como seu, comportando-se como se fosse dono, pelo prazo dez 10 anos contínuos e sem oposição; tem que ter adquirido onerosamente, com base em título legal e seja possuidor de boa-fé. Neste caso o possuidor pode possuir outros imóveis.

Este prazo de 10 anos pode ser minimizado para cinco 05 anos, se o possuidor comprovar que se comportado como se dono fosse pelo prazo de 5 anos contínuos, e que o tenha adquirido onerosamente com título devidamente registrado no Registro de Imóveis e que tenha sido, posteriormente, cancelado; o possuidor também tem que ter estabelecido moradia no imóvel, ou tenha realizado nele investimentos de interesse social e econômico.

Nesses casos, também, não pode haver litigiosidade sobre o imóvel usucapiendo.

Preenchidos estes requisitos o possuidor adquire originariamente a propriedade.

### **Usucapião Especial Urbano Residencial Individual** (regulamentado pelos artigos 9º a 14 do Estatuto da Cidade<sup>38</sup> e art. 183 da Constituição Federal)

---

<sup>37</sup> Art. 1.242. Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possui por dez anos.

<sup>38</sup> Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação 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. antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua 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. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:



A Usucapião Especial Urbano Residencial Individual constitui uma verdadeira penalidade ao proprietário que não deu cumprimento à função social da propriedade urbana, e um benefício ao possuidor que a atendeu.

Nesta modalidade não basta ao possuidor a intenção de dono, é necessário, também, que tenha exercido a posse pelo prazo de cinco 5 anos, que a área do imóvel não exceda a 250m<sup>2</sup>, que o utilize para moradia própria ou de sua família e que não seja o possuidor proprietário de outro imóvel rural ou urbano.

Essa modalidade de Usucapião está prevista na Constituição Federal no seu art. 183, no Estatuto das Cidades em seus arts. 9º, 11 e seguintes, e também no atual Código Civil em seu artigo 1240<sup>39</sup>.

Um dos primeiros requisitos a ser preenchidos é que diz respeito à localização do imóvel, já que somente são passíveis de Usucapião Urbana Individual os imóveis que estejam localizados em zona urbana. Neste caso o possuidor deve comprovar com certidão fornecida pela prefeitura municipal de que o imóvel usucapiendo está em área urbana.

Nesta modalidade é inadmitida a soma de posse dos antecessores, conforme interpretação dada ao art. 183, da Constituição Federal, porque diminuiria o prazo prescricional de 5 anos a favor do possuidor atual.

O art. 13 do Estatuto das Cidades traz que o possuidor que preencheu todos os requisitos da Usucapião Especial Urbana, e que sofrer o ajuizamento de ação reivindicatória, que só pode ser feita por quem for proprietário contra quem exerça posse injusta, a Ação de Usucapião Especial poderá ser invocada como matéria de defesa e ver reconhecida a prescrição aquisitiva, valendo a sentença como título para a transcrição no Registro de Imóveis.

---

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de comosse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

<sup>39</sup> Art. 1.240. 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.

Cabe esclarecer que existe a possibilidade de utilização da ação de usucapião especial de imóvel urbano plúrima. A modalidade é a mesma da ação de usucapião especial de imóvel urbano individual, no entanto, utiliza-se, para facilitar o processo, a ação judicial plúrima, ou seja geralmente é utilizada quando um grupo de indivíduos ocupa uma mesma área, sendo possível identificar o lote de cada um. A utilização desse tipo de ação, no caso de ocupantes de uma mesma área privada, facilita a regularização fundiária, uma vez que são incluídos vários requerimentos em uma única ação. Assim, é necessário o acompanhamento de uma única ação no judiciário para solução de vários casos individuais.

### **Usucapião Especial Urbana Residencial Coletiva** (regulamentado pelos artigos 10 e seguintes do Estatuto da Cidade)

A modalidade Usucapião Urbano Coletiva está prevista no Estatuto da Cidade e não no Código Civil.

A sua finalidade, tal qual a forma individual, é punir ao proprietário que não deu cumprimento à função social de sua propriedade urbana, e constitui um benefício ao conjunto de possuidores que a atendeu.

Assim como na modalidade anterior, não basta ao possuidor a intenção de dono, é necessário, também, que tenha exercido a posse pelo prazo de cinco 5 anos, que a área do imóvel não exceda a 250m<sup>2</sup>.

A diferença está na necessidade de ali residir duas ou mais famílias posseiras, que os possuidores sejam pessoas de baixa renda. Neste caso também os possuidores não podem ser proprietários de qualquer outro imóvel rural ou urbano.

Nesse caso tem de ser impossível a identificação do terreno de cada possuidor, sendo impossível o desmembramento.

Quando os terrenos estiverem destacados do todo, isto é, demarcados e cercados individualmente, não cabe a modalidade Coletiva de Usucapião.

Assim como a forma individual os imóveis têm que estar localizados em zona urbana.

No entanto, na forma coletiva, é admitida a soma de posse dos antecessores.

Nesta modalidade cabe o que traz o art. 13 do Estatuto das Cidades, ou seja, se o possuidor que preencheu todos os requisitos da Usucapião Especial Urbana

sofrer o ajuizamento de ação reivindicatória, a Ação de Usucapião Especial poderá ser invocada como matéria de defesa e ver reconhecida a prescrição aquisitiva, valendo a sentença como título para a transcrição no Registro de Imóveis.

Importante é o fato de que a sentença da usucapião especial de imóvel urbano atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe. As frações só poderão ser diferenciadas caso haja acordo escrito entre os condôminos (parágrafo 3º do artigo 10 do Estatuto da Cidade<sup>40</sup>). As frações ideais não poderão ser áreas superiores a 250 metros quadrados.

Esse tipo de usucapião é uma primeira etapa para o projeto de reurbanização da área usucapienda, ao estabelecer um condomínio especial que só poderá ser desfeito quando da existência de projeto de urbanização da área e com aprovação de dois terços dos condôminos.

Esse modelo é muito importante para a regularização fundiária das áreas ocupadas irregularmente, pois é praticamente impossível a identificação de cada área possuída individualmente.

### **Concessão do Direito Real de Uso (CDRU)**

É um instituto anterior à publicação do Estatuto da Cidade, instituída através do Decreto-lei nº 271/67. Pode ser definida como um direito real, resolúvel, aplicável a terrenos públicos e particulares, de caráter gratuito ou oneroso, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social. Pode ser constituído através de instrumento público ou particular ou através de termo administrativo, inscrito em livro especial e necessidade de registro. A concretização está condicionada a autorização legislativa, avaliação prévia e licitação, na modalidade de concorrência.

O Estatuto da Cidade admite a modalidade da CDRU coletivo nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social desenvolvidos pela administração pública. Poderá ser outorgada para uma associação comunitária ou

---

<sup>40</sup> Art. 10 § 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

uma cooperativa habitacional. Nestes casos, os contratos terão caráter de escritura pública.

O Direito Real de Uso é um instrumento que já foi previsto no ordenamento jurídico brasileiro em 1916, quando da promulgação do Código Civil. O Decreto Lei nº 271/67, abriu chance de ampliação desse direito real, até ali limitado ao âmbito privado familiar, tanto para particulares, quanto para pessoas jurídicas de direito público aplicarem-no em outras hipóteses que não aquelas limitadas ao Código Civil. A partir de então, permite-se a destinação de terrenos públicos para o assentamento da população de baixa renda, ou para legalizar sua permanência em áreas que já se encontram ocupadas.

A dificuldade de Regularização dos assentamentos em área pública, até então, era o fato de que eles não podiam ser adquiridos pelo instituto Usucapião.

A partir da promulgação da Constituição Federal, em 1988, o instrumento se popularizou, visto que foi previsto expressamente no capítulo Da Política Urbana, no parágrafo 1º do art. 183<sup>41</sup>. A lei diz que a Concessão de Uso será conferida “ao homem, ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil”.

Esse também é um importante avanço já que visa prevenir que os contratos de concessão do direito real de uso sejam firmados apenas pelos homens, prejudicando as mulheres em caso de separação de fato ou de direito, por exemplo.

Como traz Fernanda Carolina Vieira da Costa a respeito do CDRU:

Trata-se de um direito real devido à relação estabelecida entre o imóvel (terreno, casa, prédio) e a pessoa que o possui e utiliza para satisfazer suas necessidades de moradia. O direito real permite o uso de ações para defender a posse ou a propriedade contra qualquer pessoa que viole ou prejudique o direito de possuir, utilizar e dispor do imóvel. (COSTA, 2002, p.114)

A CDRU aplica-se a terrenos públicos ou particulares, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social. É a forma jurídica pela qual a pessoa pode se apropriar de um bem econômico, e defender a posse ou a propriedade contra qualquer outra que viole ou prejudique os seus direitos, desde que o imóvel esteja registrado no Cartório de Registro de Imóveis. A CDRU pode ser transferida por herança, ou por venda se houver a anuência do concedente.

---

<sup>41</sup> Art. 183 § 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

O artigo 7º do Decreto Lei nº 271 de 1967, que dispunha sobre a Concessão Real de direito de uso teve sua redação alterada pela medida Provisória nº 335, de 23 de dezembro de 2006, para aproximar o referido instituto das disposições contidas no Estatuto da Cidade e torná-lo mais efetivo:

Art. 7º É instituída a concessão de uso, de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência, ou outras modalidades de interesse social. (BRASIL, 1967)

O Estatuto da Cidade admite a modalidade da CDRU coletivo nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social desenvolvidos pela administração pública. Poderá ser outorgada para uma associação comunitária ou uma cooperativa habitacional. Nestes casos, os contratos terão caráter de escritura pública e constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamento habitacionais, como traz o art. 48:

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;  
II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamento ambientais. (BRASIL, 2001)

Em alguns estados e municípios a CDRU é também regulamentada por meio das Constituições Estaduais, Leis Orgânicas ou legislações específicas.

### **A Concessão de Uso Especial Para Fins De Moradia( CUEM)**

É o reconhecimento do poder público do direito subjetivo do ocupante de áreas públicas de obter a declaração de domínio útil sobre o imóvel que ocupa.

Os artigos que regulamentavam o instituto no Estatuto da Cidade foram vetados pela presidência da república, justificado pelo temor da aquisição indiscriminada de áreas públicas. A sua regulamentação veio com a Medida Provisória nº 2.220, publicada em 05 de setembro de 2001, que garantiu o direito à

concessão de uso especial, de forma individual ou coletiva de áreas públicas urbanas.

A Constituição, em seu art. 183, indica que a concessão de uso é instrumento da política urbana apto a garantir o direito à moradia daquele que habita área urbana de até 250 m<sup>2</sup> por cinco anos, ininterruptamente.

O texto constitucional diferencia o domínio, do uso.

Conforme o art. 183, §1º, CF, os efeitos da posse são distintos de acordo com a titularidade do solo. A posse exercida em propriedade privada, se cumpridos os requisitos do caput, leva à aquisição do domínio. Já o título de concessão de uso é conferido àquele que exerce a posse para fins de moradia, em área pública de até 250 m<sup>2</sup>, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, desde que não seja proprietário de outro imóvel. A concessão de uso, portanto, não constitui transferência de domínio.

Como dito anteriormente, a CUEM foi regulamentada pela Medida Provisória nº 2.220/2001 determinando que ela é direito subjetivo de todos aqueles que possuíam, até 30 de junho de 2001, área pública urbana utilizando-a para fins de moradia, ou seja, o Poder Público tem obrigação de dar a concessão a todos os moradores que atenderem aos requisitos básicos.

Para Nelson Saule Júnior “[...] a concessão de uso deixa de ser uma faculdade do Poder Público para efeito de promover a regularização fundiária de áreas ocupadas pela população de baixa renda” (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 412).

É, portanto um direito garantido para regularizar áreas públicas onde residam moradores de baixa renda, uma vez que os imóveis públicos não podem ser adquiridos por Usucapião.

Para que possam ter direito ao CUEM o possuidor tem que provar que está na posse sobre o terreno público por no mínimo 5 anos até 30 de junho de 2001, que a área do imóvel não excede a 250m<sup>2</sup>, que a utilize para moradia própria ou de sua família, que não é o possuidor ou proprietário de outro imóvel rural ou urbano e que, nesse período de posse, não sofreu ação por parte do Poder Público para desocupar a área.

Para Betania Alfonsin et al. (2002, p.98) “Trata-se de um direito real, ou seja, um direito que pode gerar ações contra qualquer pessoa que queira violá-lo e contra o próprio Poder Público que concedeu o direito de uso.”

Na verdade, o morador não será dono do imóvel. O título de propriedade continua em poder da Administração Pública, que concede ao ocupante o direito de usar o bem.

Esse direito de usar, a princípio, é gratuito. Porém, se a regularização for acompanhada de obras de urbanização, a Administração Pública pode estabelecer uma contribuição por essas melhorias.

O artigo 4º da Medida Provisória<sup>42</sup> prevê que se a ocupação ocorrer em áreas de risco, o poder público deve assegurar ao possuidor o exercício do direito em outro local, como também nos casos do uso comum, projetos de urbanização, preservação ambiental, etc.

---

<sup>42</sup> Art. 4º No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local.

## **5 SOLUÇÕES NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL: PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS E EVOLUÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO**

A legislação e os modelos de programas nos países latino-americanos são diversos, já que fatores como a história e o contexto político, econômico e social do país, influenciam na proposta.

### **5.1 Os programas de regularização fundiária**

Na América Latina, muitos países, principalmente nos últimos quinze anos, criaram e executaram programas de regularização em massa de ocupações ilegais, não só de titulação, mas também de urbanização.

Tanto no Brasil quanto no restante da América Latina os mais eficientes são os que conjuntamente regularizam o domínio e integram ações de urbanização e melhoria habitacional. Frente a isso, vê-se uma preferência por esse tipo de programa, principalmente nos países latino americanos mais desenvolvidos.

Mas existem diferenças com relação à segurança da posse dada aos ocupantes dessas áreas. Em alguns países latino-americanos, como a Argentina, Chile e Guatemala, os programas buscam dar a efetiva propriedade aos moradores, inclusive de terrenos públicos (Quadro 2 a seguir), buscando que seus imóveis sejam valorizados e o dinheiro gerado por isso, através de impostos e taxas, seja aplicado no próprio assentamento, melhorando a sua infra- estrutura e trazendo novos equipamentos comunitários.

Já no Brasil a propriedade só é dada aos ocupantes de terrenos particulares, alvos de usucapião<sup>43</sup>. Para as ocupações irregulares é dada, em muitos casos, a concessão de uso especial para fins de moradia, dando a segurança da posse, mas não o título de propriedade.

É importante esclarecer que os dados apresentados nesse capítulo são dados retirados de sites oficiais, podendo, muitas vezes, apresentar um certo viés otimista.

---

<sup>43</sup> Com exceção das áreas passíveis de desafetação.



PAÍS	TÍTULO DE PROPRIEDADE PARA OCUPANTES DE ÁREAS PÚBLICAS
Argentina	Sim
Bolívia	Não
Chile	Sim
Colômbia	Não
Costa Rica	Não
Guatemala	Sim
México	Não
Nicarágua	Não
Paraguai	Não
Peru	Não
Uruguai	Não
Venezuela	Não

**Quadro 2** - Possibilidade de concessão de título de propriedade aos ocupantes de áreas públicas com base na legislação de cada país

Fonte: Anexo B do presente trabalho

### 5.1.1 Brasil

Principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, que estabeleceram uma nova cultura no país, surgiram vários programas de urbanização, regularização e integração dos assentamentos precários ocupados pela população de baixa renda.

Esses programas eram e estão sendo realizados, principalmente pelos Estados e Municípios e, em menor escala, pela União, pelas entidades da administração pública indireta, associações civis sem fins lucrativos e defensorias públicas.

#### **a) Experiências realizadas pela União**

##### **O programa Papel Passado<sup>44</sup>**

O Programa Papel Passado surgiu em 2003, através de uma iniciativa inédita do governo federal, com a coordenação da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (Ministério das Cidades) uma política nacional de regularização fundiária de áreas urbanas.

<sup>44</sup> Ministério das Cidades (2010a).

O Programa visa apoiar Estados, Municípios, juntamente com os outros agentes realizadores, a promoção da regularização fundiária sustentável, ou seja, a regularização urbanística, ambiental, administrativa e patrimonial, de assentamentos informais em áreas urbanas.

O apoio se dá por meio de três principais linhas de ação:

- o apoio financeiro às ações de regularização, por meio da aplicação de recursos financeiros do Orçamento Geral da União e pela transferência, a municípios ou estados, de imóveis pertencentes a órgãos do Governo Federal com o objetivo de se proceder à regularização da posse em favor dos moradores;
- a remoção de obstáculos jurídicos e legais, como por exemplo a revisão da Lei Federal nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos, em tramitação na Câmara dos Deputados;
- o apoio à autonomia e capacitação das equipes municipais e comunidades locais, preparando publicações, uma biblioteca virtual jurídico-legal e um banco de experiências em regularização fundiária, além de incentivar o intercâmbio entre os governos e organizações não governamentais e universidades.

A atuação conjunta do Ministério das Cidades com a Secretaria do Patrimônio da União, Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e a Rede Ferroviária Federal SA (RFFSA) permite regularizar assentamentos em terrenos da marinha e em outras áreas sob domínio da União e de órgãos federais, garantindo a função sócio-ambiental das terras que constituem o patrimônio público da União.

O Programa Papel Passado tem o objetivo de garantir uma moradia com a posse segura e infra-estrutura adequada.

Entre as exigências do Programa estão a de ter baixa renda, não possuir outro lote e morar no local há pelo cinco anos.

### **Guarapuava( PR)- Vila Paz e Bem<sup>45</sup>**

Após a Lei nº. 11481/07 que privilegia a regularização de imóveis para proprietários de baixa renda, a União iniciou, com a ajuda de outros entes que

---

<sup>45</sup> Secretaria do Patrimônio da União (2010).

promovem programas de regularização fundiária, a regularização de imóveis pertencentes à União.

O objetivo do programa Da Vila Paz e Bem foi dar às famílias da comunidade o título de Concessão de Direito Real de Uso, devidamente registrados no Registro de Imóveis.

Para facilitar o registro, o Governo Federal simplificou o processo, cedendo a área da União para a Prefeitura Municipal, beneficiando 488 famílias.

### **b) Experiências realizadas pelos Estados**

#### **Bahia- Alagados (Salvador)<sup>46</sup>**

Alagados é um conglomerado urbano de palafitas localizado em terreno de Marinha, no subúrbio de Salvador.

Várias tentativas de regularização foram realizadas, sendo as primeiras intervenções datadas da década de 1960, com a elaboração o Plano Urbanístico de Alagados pela prefeitura de Salvador.

Atualmente o Programa de Regularização de Alagados conta com a parceria do Governo Federal onde este transferiu a cessão do aforamento de forma gratuita à Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER).

A CONDER é responsável pela operacionalização do processo de regularização e de transmissão de títulos aos moradores.

O Programa conta com várias etapas até o registro do título: definição do processo de intervenção, definição do instrumento de regularização, levantamento de dados e informação da área, elaboração e aprovação do projeto, definição das demandas a serem atendidas, a participação da defensoria pública para resolução dos conflitos existentes e por fim o registro em Cartório.

A eficácia do programa se deve também à parceria com os cartórios locais, proporcionando a gratuidade do registro de escritura e do apoio dado pelas diversas associações de moradores existentes na região.

#### **São Paulo- Programa Cidade Legal<sup>47</sup>**

O Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais- Cidade Legal, realizado pelo Governo de São Paulo, foi criado em 2007 com o objetivo de

---

<sup>46</sup> Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (2010)

<sup>47</sup> Prefeitura Municipal de São Paulo (2010)

assessorar as prefeituras nos programas de regularização fundiária, principalmente na parte técnica.

O papel do Estado de São Paulo no programa é o de fomentar as ações necessárias à desburocratização e agilização dos processos relacionados à regularização fundiária.

O foco principal do programa é resgatar a cidadania, garantindo ao beneficiário do programa o direito à moradia e à propriedade do imóvel registrado em cartório, possibilitando que as famílias possam ter acesso ao mercado formal e ao crédito, ou mesmo transferir ou deixar esse imóvel aos seus herdeiros.

Um dos avanços trazidos pelo programa foi a redução de até 90% nas custas e emolumento pagos aos serviços notariais e cartórios de registro de imóveis, facilitando o acesso do beneficiário ao registro de sua posse ou propriedade.

A perspectiva é que mais de 80.000 famílias sejam beneficiadas pelo programa.

### **c) Experiências realizadas pelos Municípios**

#### **Belo Horizonte(MG)<sup>48</sup>**

O Programa Municipal de Regularização de Favelas, iniciado em 1986 e até hoje executado pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, beneficiando mais 64 mil pessoas.

Ele prevê a Regularização Fundiária (urbanística e dominial) de vilas, favelas e conjuntos habitacionais localizados em áreas caracterizadas como Zonas de Especial Interesse Social. Portanto, não há uma seleção de beneficiários e sim uma análise do cadastro sócio econômico aplicado em cada domicílio para verificar se o responsável pelo mesmo atende aos requisitos da lei que regulamenta o Programa.

É a Política Municipal de Habitação que define como deverá se dar a regularização dominial do imóvel, tanto nas áreas de propriedade do Município quanto nas áreas de propriedade privada, orientando o processo com base em legislações específicas.

O Plano Diretor de Belo Horizonte, ao tratar das diretrizes da política de habitação, aponta, entre outras, a efetivação da regularização fundiária de loteamentos populares e favelas localizados em terrenos pertencentes ao Município,

---

<sup>48</sup> Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2010)

mediante a aprovação de projetos de parcelamento e titulação dos moradores. Para tanto, são utilizados instrumentos que outorgam as escrituras de transferência da propriedade (ou que legitimam a posse), tendo-se como referência a planta de parcelamento aprovada e a análise do cadastro sócio-econômico para definição dos titulados, e entregues aos moradores que se tornam responsáveis pelo registro das mesmas no cartório de Registro de Imóveis.

### **Campinas(SP)<sup>49</sup>**

Em 2002, com o objetivo de implementar o Programa Regularização Fundiária foi criada a Coordenadoria Especial de Regularização Fundiária, ligada à Secretaria da Habitação Municipal.

Um dos focos principais do programa era a regularização de uma área, que foi considerada a maior ocupação da América Latina em tempo recorde de ocupação, quando praticamente 3.000 famílias invadiram uma área particular da noite para o dia. Diante do tamanho da ocupação ficou inviabilizada a reintegração de posse por parte dos proprietários.

Diante da irreversibilidade da ocupação o Município realizou obras para garantir acesso aos serviços básicos, dando habitabilidade e segurança aos ocupantes.

Mas faltava a legitimação da posse. E foi através do Programa de Regularização Fundiária que o Município conseguiu decisão inédita do Poder Judiciário: diante da falta de recursos para promover a desapropriação da área, já que a legislação obriga a justa e prévia indenização, a Prefeitura ajuizou ação propondo o pagamento parcelado da indenização através de recursos orçamentário, complementados pelos valores arrecadados pelos ocupantes; imissão na posse dos imóveis, sem prévio depósito, para viabilizar as demais medidas de regularização fundiária; permissão de uso onerosa das áreas pelo ocupantes; regularizado o empreendimento em sua totalidade, será celebrado com o permissionário contrato de compra e venda do imóvel, e do valor do lote será descontada a importância paga a título de permissão do uso e o valor recolhido mensalmente a título de

---

<sup>49</sup> Prefeitura Municipal de Campinas (2010).

permissão é destinado ao pagamento de parte das indenizações e, na medida do possível, ao custeio das demandas do local.

### **Recife( PE)- PREZEIS<sup>50</sup>**

O PREZEIS de Recife é um programa pioneiro de regularização fundiária e um dos programas mais criativos e exitosos da América Latina. Atualmente é o principal instrumento utilizado pela Administração Municipal para a realização de projetos de urbanização e regularização fundiária de áreas de baixa renda, sendo composto de quatro componentes: mobilização da comunidade, incorporação de ZEIS, modernização da infra-estrutura e expedição documentação que assegura a posse da terra.

Em 1983 a Prefeitura sancionou a Lei do Uso e Ocupação do Solo que dividia a cidade em zonas, com o objetivo de orientar seu crescimento e a forma de ocupação.

As zonas onde existiam “favelas” foram chamadas de Zonas de Interesse Social (ZEIS) onde, pela primeira vez, estas ocupações seriam consideradas áreas integrantes da cidade e, portanto, passíveis de legalização e prontas para receber atuação do poder público. Mas ainda não existiam instrumentos legais para inibir a especulação imobiliária.

A partir disso, juntamente com os movimentos populares e a comissão de Justiça e Paz foi criada uma proposta de lei aprovada em 1987. A lei do PREZEIS, como é conhecida, estabelece os procedimentos para a definição de novas ZEIS, estimulando a interação das comunidades, assessorias e empresas para a implementação de projetos de melhoria nessas áreas.

A Lei do PREZEIS representou um marco histórico na luta urbana, pois pela primeira vez um projeto de lei elaborado pelo povo havia sido aprovado e, antes mesmo da Constituição Federal de 1988, reconhecia o direito social à moradia acima do direito à propriedade, ou seja, era a socialização do espaço se sobrepondo à especulação imobiliária.

A lei dispõe que as entidades dotadas de personalidade jurídica e regularmente constituídas como representativas dos moradores da área e o FORUM

---

<sup>50</sup> Ministério das Cidades (2010b).

do PREZEIS têm competência para solicitar à Empresa de Urbanização de Recife (URB) a transformação de uma área em ZEIS, para que, a partir disso, a própria comunidade tenha autonomia para discutir e deliberar a respeito dos projetos de urbanização e regularização fundiária em todas as suas fases, desde o planejamento, execução, fiscalização e aplicação dos recursos financeiros.

### **Rio de Janeiro(SP)- Programa Favela-Bairro<sup>51</sup>**

O Programa Favela-Bairro foi criado em 1994 para integrar as favelas da cidade do Rio de Janeiro, ao tecido urbano (e social) formal, com a ajuda de financiamento do BID.

A transformação de favelas em bairros só foi possível com a participação direta da população em intervenções simultâneas nos âmbitos físico-urbanístico e social, abrangendo a implementação da infra-estrutura urbana básica, com a inserção das favelas no processo de planejamento, além da implementação de ações de caráter social, com ênfase nos programas dedicados à infância, juventude e terceira idade, formação profissional, geração de emprego e renda, além de atividades esportivas, culturais e de lazer.

Para que a implementação do Programa fosse exitosa, a Prefeitura reestruturou todas as secretarias da administração municipal, para que a cooperação entre elas pudesse agilizar o processo de urbanização e regularização dominial.

A parceria da população local foi essencial para que a qualidade das transformações se perpetuasse, já que o Poder Público assumiu o dever de urbanizar as favelas e os moradores o dever de participarem da manutenção das benfeitorias implantadas.

Para isso, na fase final das obras são instalados Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs), que são ligados à Secretaria Municipal de Urbanismo, cujo objetivo é conscientizar a população sobre a necessidade de adotar um novo comportamento, diante das transformações ocorridas no local onde moram, principalmente para que haja a conservação dos novos espaços e equipamentos públicos. Para tanto, os POUSOs mediam as relações entre o novo bairro e as

---

<sup>51</sup> Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (2009).

instâncias administrativas responsáveis pela prestação de serviços urbanos, incluindo a fiscalização sobre reformas e novas edificações, licenciamento de obras e concessão de habite-se.

Para a regularização dominial, o Programa Favela- Bairro utilizou os instrumentos de Compra e Venda, Concessão de Direito Real de Uso, Permissão de Uso, Aforamento e Promessa de Concessão de Direito Real de Uso.

Diante da experiência exitosa, o Município do Rio de Janeiro incluiu, no seu Plano Diretor, o programa de Regularização fundiária. Conforme o artigo 58 do Plano, as favelas serão objeto de estruturação e regularização pelo Poder Público, através de ações de regularização fundiária, urbanização e integração na malha urbana. De acordo com o parágrafo §2º estas áreas poderão ser declaradas Áreas de Especial Interesse Social (AEIS).

### **Santo André- SP- Programa Integrado de Inclusão Social<sup>52</sup>**

O Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André iniciou-se formalmente em abril de 1998.

O Programa consiste na aplicação conjunta e simultânea, num mesmo território da cidade, de ações desenvolvidas por diversas secretarias integrando ações de urbanização, saneamento e infra-estrutura com políticas de saúde, educação, assistência social a crianças e adolescentes e renda mínima.

As atividades de melhoramento das favelas também estão ligadas a programas de geração de renda e de emprego tais como o programa de microcrédito e de formação profissional. Os grupos envolvidos são também estimulados a assumir sua cidadania, por exemplo, por meio de projetos educacionais, como as campanhas de alfabetização de adultos e o projeto saúde da família.

A partir dessas ações, os moradores são estimulados a participarem do Orçamento Participativo do município, decidindo sobre a aplicação de uma parte dos recursos do município.

---

<sup>52</sup> Prefeitura Municipal de Santo André (2010).



A etapa intermediária do processo é a Regularização Dominial. Para tanto a Prefeitura utiliza-se de diversos instrumentos: sobre áreas de domínio público, utiliza-se a concessão de direito real de uso.

Nas áreas particulares, é prestada assistência jurídica às comunidades envolvidas como forma de encaminhar soluções viáveis à transferência definitiva do domínio (por usucapião, adjudicação compulsória no caso de preexistência de instrumentos particulares de transferência, ou ainda pela mera alienação negociada com os proprietários). Mas, nessas áreas a solução da questão fundiária não se reduz apenas à usucapião (que pode ser lenta e dispendiosa), apesar de sempre configurar uma alternativa. Nos casos de parcelamento implementados de forma irregular ou clandestina, os loteadores clandestinos (associação de moradores ou pessoas físicas), sem prejuízo de sua responsabilização, comprometem-se a transferir a propriedade de lotes individualizados à comunidade beneficiária restando no entanto, a necessidade de levar o parcelamento da gleba no assento registrário.

Atualmente em Santo André está sendo implementado o Programa Santo André Mais Igual, que além de ser um prosseguimento ao Programa Integrado de Inclusão Social, também incentiva a auto-construção pelo moradores carentes de moradias dignas

### **São Paulo (SP)- Programa Bairro Legal**<sup>53</sup>

O Programa Bairro Legal ou Programa de Regularização e Urbanização de Loteamentos Irregulares na Cidade de São Paulo, desenvolvido desde 1998, inicialmente chamado de Programa Lote Legal, conta com o financiamento do Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) visando transformar áreas degradadas em bairros, com a priorização de prover o acesso aos serviços públicos, programas sociais para o emprego e regularização fundiária.

Para tanto, realiza primeiramente as obras de infra-estrutura como pavimentação de ruas, drenagem, implantação de redes de água e de esgoto, criação de praças, quadras e playgrounds, além de espaços para equipamentos sociais como creche e escola, para, só depois realizar a regularização fundiária da área.

---

<sup>53</sup> Prefeitura Municipal de São Paulo (2010)

A implementação do programa, só foi possível com a instituição em 2002 das ZEIS previstas pelo Plano Diretor Estratégico do município que previa que as regiões onde há forte concentração de loteamentos irregulares, denominadas como Macroárea de Urbanização e Qualificação, foram destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social (HIS) ou do Mercado Popular (HMP).

Para proceder a regularização das áreas públicas em 2003 foi aprovada uma lei municipal que determinou que áreas ocupadas há vários anos, predominantemente de uso residencial, fossem desincorporadas dos bens de uso comum, passando a ser dominiais possibilitando, assim, a outorga da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e Concessão de Direito Real de Uso aos moradores das áreas.

O programa foi muito exitoso, principalmente pela sua complexidade, já que ele não interferiu só na área que as famílias carentes moram, com urbanização e regularização dominial, mas também se preocupou em inseri-las na cidade formal, através de qualificação e recolocação no mercado de trabalho. Seu sucesso rendeu à Secretaria Municipal de Habitação o prêmio “Protetor do Direito à Moradia” de 2004, concedido pela ONG suíça CDHRE (Centro pelo Direito a Moradia contra Despejos).

O programa até agora já beneficiou pelo menos 110 mil famílias, sendo 70 mil na 1ª fase que durou até 2004 e 40 mil na segunda, ainda em implementação. Espera-se que, com as obras em andamento, até o final de 2010 mais 30 mil famílias sejam beneficiadas. O valor investido até o momento é aproximadamente U\$450 mil, sendo grande parte financiado pelo BID.

#### **d) Experiências realizadas pelas Entidades Civis**

##### **Serviço de Justiça e Paz e o Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – PE<sup>54</sup>**

O Serviço de Justiça e Paz e o Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (CENDHEC) são Organizações Não Governamentais responsáveis pela implementação da Lei PREZEIS na cidade do Recife.

O Serviço de Justiça e Paz foi fundado a partir de quadros técnicos da antiga Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife. Já o CENDHEC foi fundado pelos membros destituídos do Colegiado e do Setor Jurídico da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, professores e alunos do Instituto de Teologia do Recife (ITER) e por militantes e defensores (as) dos Direitos Humanos.

O objetivo dessas organizações é conferir assessoria as comunidades instaladas em ZEIS, prestando principalmente assessoria jurídico-processual para garantir a eles a efetivação da regularização fundiária de suas áreas.

Essas entidades, atualmente, são as principais implementadoras de programas de regularização fundiária em Recife, contando, para isso, com o apoio financeiro do Ministério das Cidades.

#### 5.1.2 Argentina

##### **Programa Arraigo<sup>55</sup>**

O Programa Arraigo foi o primeiro programa de regularização de nível nacional implementado na Argentina desde o final do governo militar (1983). Tem por objetivo promover a regularização da posse das terras que pertencem ao Governo Argentino, transferindo a propriedade para os seus atuais ocupantes, podendo ser o título individual ou coletivo.

O título coletivo é resultado da transferência da propriedade para a organização dos moradores dos assentamentos irregulares, o que agiliza o processo em comparação ao título individual.

---

<sup>54</sup> Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (2008).

<sup>55</sup> Sindicatura General de la Nacion da Argentina (2010).

A regularização beneficia famílias assentadas de forma pacífica e sem interrupção, destinado a moradia única e permanente.

Para a subscrição ou a transferência da escritura da propriedade, o programa exige uma série de procedimentos jurídicos e administrativos. A implementação fica a cargo das províncias e das cooperativas de moradores.

A regularização começa com uma declaração de que a terra não interessa ao governo ou que sua regularização é uma questão de emergência. Uma vez garantida a segurança jurídica no terreno, começa o processo de produção e melhoria do habitat.

No início do programa em 1990, a expectativa era que fossem atendidos 119 assentamentos, mas até 1997, devido à crise econômica que assolou o país, só 10 assentamentos foram regularizados.

Além da crise, outro problema encontrado foi que, apesar de alguns ocupantes terem pago pela propriedade (valor simbólico cobrado pela União) e pela transferência, muitas cooperativas, que pelo modelo do programa eram titulares dos títulos coletivos, deixaram de executar o principal objetivo do programa que era dar, no passo seguinte, o título individual para cada ocupante.

Atualmente o Programa Arraigo está sendo reformulado.

## **PROMEBA<sup>56</sup>**

O PROMEBA, Programa de Melhoria do Bairro, teve início em 1997, com o financiamento do BID, tendo como enfoque a integração de atos que visam melhorar o acesso à terra e a infra-estrutura em todo território argentino, proporcionando a equidade, sustentabilidade e democratização do espaço urbano juntamente com a segurança da posse através da entrega do título de propriedade individual. O sucesso do projeto foi tanto que ele continua até hoje, tendo atendido aproximadamente 117 mil famílias em quase 300 assentamentos.

O programa visa também promover o desenvolvimento do bairro através da auto-organização da própria comunidade, com a orientação, formação e assistência aos responsáveis no campo social, ambiental, jurídico e urbanístico para a manutenção do bairro durante os anos, além de subsídios para instalar toda infra-

---

<sup>56</sup> Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2010a).

estrutura necessária para a instalação de um núcleo de saúde e de um centro comunitário.

Segundo o texto cada bairro deverá ter um programa específico que garanta as condições mínimas de infra-estrutura. Ele estabelece que a regularização da terra não pode ser requisito único e sim obrigatório do programa.

O programa já está em sua 2a etapa, onde todas as experiências obtidas com a 1a fase foram analisadas e reformuladas para uma aplicação ainda mais exitosa.

O custo total do programa, incluindo as 2 fases, é, até o momento de aproximadamente de U\$390 milhões, sendo que \$350 milhões, foi financiado pelo BID.

Um dos fenômenos vistos foi que, diante da magnitude dos benefícios levados aos ocupantes dos assentamentos, muitos deles, mesmo antes de concluído o projeto e com o título da propriedade em mãos, já haviam vendido seu imóvel pelo preço abaixo do mercado formal, mas bem mais alto do que podia ser vendido antes do início do programa. Com isso, àqueles que deveriam ser beneficiados foram mais uma vez “expulsos” de áreas com habitabilidade digna, indo morar em bairros afastados sem condições dignas.

### **Subprograma Federal de Urbanização de Vilas e Assentamentos Precários<sup>57</sup>**

O programa teve início em 2005 tendo como foco, inicialmente as vilas e assentamentos irregulares nas cidades da grande Buenos Aires para depois atingir outras cidades argentinas, objetivando não só a regularização do título de propriedade, como também a reurbanização com a implantação de redes infra-estrutura de água, esgoto, eletricidade e gás, como também a abertura de ruas no interior dos assentamentos, além de reformar as construções existentes, sempre com o foco na melhoria nas condições do habitat.

A primeira etapa do programa atingiu 21 assentamentos precários, atingindo 17.000 famílias. Nessa segunda etapa o objetivo 23.000 famílias em 73 assentamentos na Grande Buenos Aires, com custo aproximado de U\$ 245 mil, financiado pelo governo federal.

---

<sup>57</sup> Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2010b).

## **Programa Rosario Hábitat<sup>58</sup>**

Programa Rosario Habitat é um dos mais complexos e exitosos programas aplicados não só na Argentina como também em toda na América Latina. Foi vencedor do Premio “*Best Practices*” promovido pela Um-Habitat em 2004.

Iniciou-se em 2000 com o ambicioso objetivo de regularizar os processos de emprego informal e melhorar a qualidade de vida das pessoas que vivem em assentamentos informais na cidade de Rosario, promovendo a integração física e social das áreas informais à cidade formal, através da melhoria na infra-estrutura urbana, oferta de serviços sociais e segurança na posse dos terrenos das populações-alvo, através do título de propriedade individual.

Mas é através de investimentos nas infra-estruturas necessárias para a para o desenvolvimento social que o programa pretende aumentar o capital humano e social dessas comunidades, ou seja, o programa não tem o enfoque só no problema de falta de habitação, mas também a falta de acesso à saúde, educação e serviços mínimos. O projeto também se preocupa com a qualificação e capacitação dos moradores para que assim se insiram no mercado formal de trabalho.

Para isso contou, desde 2002, com o financiamento parcial do BID, sendo que o orçamento total do programa foi U\$ 71 milhões, 60% dos fundos provenientes do empréstimo do BID e os restantes 40% financiados pelo Governo do Rosário.

Diante das dimensões do programa ele foi dividido em diversos projetos (social, orçamento, gestão do tempo, obras, etc), que variam conforme a necessidade do assentamento, que são geridos dentro de um programa único e coordenado.

Estima-se que mais de 8.000 famílias já foram beneficiadas pelo programa, quase 50% da população residente em assentamentos irregulares em Rosario.

### 5.1.3 Bolívia

#### **Projeto piloto urbano de Ajustamento dos direitos de propriedade**

O principal objetivo desse projeto nacional é a concepção de mecanismos que facilitem a emissão dos títulos de propriedades, contribuindo para a melhoria da

---

<sup>58</sup> Rosario Habitat (2010).

qualidade de vida da população atingida e estimulando seus moradores a investir em suas próprias residências, agregando valor à sua propriedade.

Essa regularização em massa iniciou-se em 2001 visando a regularização dominial de assentamentos localizados em terras públicas e/ou privadas através da entrega de títulos de propriedade individuais ou coletivos, estabelecendo procedimentos para a regularização maciça das áreas invadidas antes de 31 de dezembro de 1998, ou antes de 31 de dezembro de 2000 no caso dos prédios urbanos do Fundo Nacional de Habitação Social.

Mesmo com a promulgação de duas leis específicas, o progresso foi limitado na simplificação de normas técnicas utilizadas pelo Poder Público e pelos cartórios de registro de imóveis. Com isso muitos habitantes não conseguiram seu título de propriedade definitivo.

### **Regularização dos Assentamentos Humanos do Distrito 9 de Cochabamba**

Esse projeto iniciou-se em 2003 com o objetivo de entregar o registro de propriedade aos moradores de assentamentos irregulares do Distrito nº 9, na cidade de Cochabamba.

Através da formalização da propriedade pretendeu-se o aumento do recolhimento de impostos municipais e a diminuição dos casos de transferências informais. Uma característica importante é que a população não foi contra o pagamento dos impostos, já que uma das intenções do programa era investir na infra-estrutura do próprio assentamento.

O sucesso do programa foi tão grande que diversos outros distritos também foram alvo da regularização dominial.

Isso facilitou a implementação de medidas que visam melhorar a qualidade de vida dos seus moradores como as que facilitam o acesso aos recursos da linha de financiamento popular.

#### 5.1.4 Chile

##### **Chile Barrio<sup>59</sup>**

O Programa Chile Barrio surgiu em 1997 com o objetivo de resolver a situação de quase 106 mil famílias que viviam em favelas, através de meios para melhorar significativamente as suas condições de vida, não só melhorando a qualidade do Habitat, como criando oportunidades para a inserção dos moradores à cidade formal, inclusive em relação ao mercado de trabalho. Mas, nesse caso, o programa não inclui a regularização dominial.

Sua era que esse fosse o início da melhora da qualidade de vida desses moradores, criando condições para o surgimento de um programa de regularização dominial.

Foram delimitadas quatro áreas de atuação: desenvolvimento da comunidade e integração social, emprego e capacitação, a melhoria da habitação e da vizinhança, e reforço dos municípios e comunidades envolvidos para enfrentar o desafio de superar a pobreza. A abordagem adotada por este programa, sob uma forma de "projeto", facilitou o êxito de sua execução.

O programa se encerrou em 2005 atingindo 972 assentamentos em 13 cidades chilenas, em um total de 105.888 famílias.

O custo total foi de U\$ 438 milhões, pagos pelo governo federal.

##### **Programa de Manejo Territorial da Propriedade Irregular Focada nos Grupos Prioritários (PGTR)<sup>60</sup>**

O programa iniciou-se em 2002 tendo como objetivo a regularização dominial de áreas públicas federais ocupadas irregularmente por famílias de baixa renda e que sejam beneficiadas por programas de melhoria habitacional, como o Chile-Barrio.

Para participar do programa:

- a) o morador deveria ocupar terrenos públicos;

---

<sup>59</sup> Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (2010).

<sup>60</sup> Ministério de Bienes Nacionales (2010).



- b) residir nas favelas alvo do Programa Chile-Barrio, ou outro programa similar;
- c) em situação onde não seja passível outro tipo de regularização;
- d) ocupar terras indígenas, colônia de pescadores ou áreas pré-cordilheiras;
- e) ocupantes da faixa litorânea 80 metros;
- f) O programa terminou em 2005 com quase 5.500 famílias beneficiadas.

### 5.1.5 Colômbia

#### **Programa de Melhoramento da Moradia na Condição da Titularidade–Regularização Da Posse<sup>61</sup>**

O programa iniciou-se em 1998 o objetivo é a regularização de terrenos públicos ou particulares de Bogotá, cujos ocupantes são de baixa renda, com o objetivo de consolidar a posse das famílias e garantir a proteção da vida, além da melhora das condições de habitabilidade.

Para tanto, o programa presta assistência técnica, jurídica e social, através da negociação direta com os proprietários a fim de obter o título de propriedade. O programa também conta com técnicos que auxiliam nas reformas das residências para que estas se enquadrem nos padrões pré-estabelecidos pelo governo, garantindo condições mínimas de habitabilidade.

Para isso os moradores contam com subsídios do governo local, que contou com o financiamento de U\$ 100 milhões do BID e de U\$ 45 milhões do governo federal. Além disso os empréstimos a esses moradores são facilitados com a concessão de microcréditos.

#### **Programa para a Formalização da Propriedade e Modernização da Titulação Predial (“Titular”)**

O programa nacional teve início em 1995 visando a legalização das propriedades urbanas e rurais que não são de uso público, ocupadas antes de 28 de

---

<sup>61</sup> Secretaria Del Habitat Colombia (2010).

julho de 1988, com o objetivo de promover o processo de paz, a modernização dos cadastros imobiliários de cidades e vilas, o acesso a hipotecas, inclusive agrícola e pecuária, através da simplificação dos processos titulação diminuindo custos e tempo.

Neste programa, a maior parte do dinheiro vindo do governo federal foi gasto com o fortalecimento dos mecanismos de registros, e não com a titulação, em um primeiro momento.

Para facilitar o processo de titulação, em 2004, foi regulamentada uma lei possibilitou o subsídio para o pagamento dos custos cartoriais.

Até hoje 130 mil títulos de propriedade rurais e urbanas foram concedidos aos beneficiários do programa.

#### 5.1.6 Costa Rica

##### **Alivio Da Pobreza Urbana e Desenvolvimento do Capital Humano**

Esse foi o primeiro programa nacional executado com intervenção global na Costa Rica. Seu propósito foi melhorar a qualidade de vida dos residentes na periferia das zonas urbanas, proporcionando sua integração no processo de desenvolvimento urbano, através da melhoria na infra-estrutura básica e do acesso aos serviços sociais, além de apoio para a regularização da propriedade através da titulação individual, e o fortalecimento da capacidade de gestão comunitária.

O público-alvo foram os assentamentos urbanos, com mais de 100 lotes ocupados, cujo 75% dos moradores possuam renda inferior a 1,5 salários mínimos, compatíveis com o uso residencial, assentados em loteamento legalizados ou passíveis de legalização e que não tenham restrições ambientais.

Com o custo total de U\$50 milhões, sendo U\$ 45 milhões financiados pelo BID, o programa em 2008 atingiu a meta de beneficiar aproximadamente 8.000 famílias, que moram em 32 assentamentos.

Como consequência das melhorias introduzidas e com a regularização das propriedades houve o aumento do valor dos ativos das famílias beneficiadas, facilitando também o acesso ao crédito e mercado imobiliário formal. Além disso houve a redução da incidência de problemas associados à vulnerabilidade aos desastres naturais, como deslizamentos e inundações.

### 5.1.7 Guatemala

#### **Programa de Combate à Pobreza Urbana**

O programa está em execução desde 2002 nas cidades de Guatemala, Villa Nueva e Chinautla, com o objetivo da melhora do ambiente urbano e ajuda na regularização dominial, com a redução da pobreza nos assentamentos irregulares localizados nas áreas urbanas do país.

O programa pretende melhorar:

- a) o saneamento básico (água, esgoto sanitário, tratamento de esgotos e a eliminação resíduos sólidos);
- b) melhorar a infra-estrutura rodoviária com a abertura de ruas e instalação de serviços de drenagem nas vias;
- c) ampliar o serviço de iluminação na residência e nas ruas; a construção, reparação ou ampliação de serviços de infra-estruturas e das áreas verdes;
- d) construção de quadras poliesportiva; realização de obras de contenção e estabilização de encostas;
- e) construção de pontes; desenvolver a conscientização da comunidade com a educação sanitária e ambiental e a regularização dos direitos de propriedade, limitando-se ao apoio jurídico e técnico para facilitar a aquisição dos títulos de propriedade das terras ocupadas pelos beneficiários.

A previsão é de que serão gastos U\$ 52 milhões, sendo U\$ 46,8 milhões financiados pelo BID e que serão beneficiadas mais de 15.000 famílias residentes em 38 assentamentos.

O plano inicial era de que o programa se encerrasse em 2005, mas devido à crise nacional foi estendido para 2012.

### 5.1.8 México

#### **Comissão Para A Regularização da Posse da Terra (CORETT)<sup>62</sup>**

A CORETT é um organismo federal criado em 1973 e que auxilia na regularização da propriedade nos terrenos onde existam assentamentos humanos irregulares ou de propriedade coletiva. É um dos mais antigos programas que seus objetivos são legalizar a posse da terra onde existem assentamentos irregulares; coordenar-se com as agências e organismos públicos visando atender a população e celebrar os acordos necessários para cumprir o seu objetivo.

Como consequência da regularização a propriedade do imóvel pode ir para o fundo legal das cidades ou pode passar ao ocupante do terreno, através de escritura pública, variando caso a caso. Para tanto os lotes não podem estar em:

- a) propriedade Federal (perto de linhas ferroviárias e / ou elétricas, gasodutos, aeroporto e portos, estradas costeiras e as suas reservas);
- b) áreas de reserva ecológica;
- c) áreas históricas ou sítios arqueológicos;
- d) em áreas de risco.

Mais de 2,5 milhões de lotes já foram regularizados através da CORETT.

### 5.1.9 Nicarágua

#### **Reabilitação Integral dos Bairros em Extrema Pobreza**

Iniciado em 2002 o programa visava a construção e realização de serviços para melhorar a infra-estrutura básica dessas áreas, o apoio para a regularização do título (segurança da posse), o financiamento de iniciativas destinadas a melhorar a qualidade, cobertura e eficácia dos serviços sociais dirigidas às famílias e aos moradores dos bairros beneficiados pelo programa, apoio à ações destinadas a melhorar o conhecimento tecnológico e competitividade dos moradores das áreas priorizadas pelo programa.

---

<sup>62</sup> Corett Tu Patrimonio Seguro Mexico (2010).

A segurança da posse é a forma legal para que os nicaraguenses pudessem ter o acesso à propriedade, assegurando que não existam problemas dominiais nos terrenos beneficiados pelo programa.

Como consequência o programa pretendia:

- a) integrar social e economicamente os residentes da favela proporcionando a prestação de serviços básicos;
- b) promover processos de consulta, participação e apoio ao desenvolvimento dos processos transformação, para ajudar estas comunidades a superar sua situação de marginalidade social e econômica;
- c) contribuir para a redução das taxas de pobreza nos grandes centros urbanos do país.

Para tanto foi dividido em três frentes:

- 1) Construção: Construção e serviços para melhorar a infra-estrutura básica e serviços urbanos nos bairros beneficiados por investimentos em infra-estrutura divididos entre o sistema básico (pavimentação de ruas, saneamento básico, iluminação pública, limpeza urbana, criação de praças e áreas de recreio, etc) e as atividades preventivas de proteção ambiental e prevenção de riscos naturais, além do apoio à regularização dos títulos de propriedade;
- 2) Integração Social e Cidadania: financiamento das iniciativas para melhorar a qualidade, cobertura e eficácia dos serviços sociais direcionados às famílias, principalmente aos residentes mais vulneráveis. A ênfase está nas crianças, mulheres chefes de família e adolescentes fora da escola;
- 3) Geração de Renda e Melhoria: ações de apoio para melhorar a qualificação técnica e a competitividade dos moradores das áreas priorizadas pelo programa, com ênfase no aumento de eficiência do capital apoio à produção (para gestão de pequenos negócios) e melhoria da competitividade dos recursos humanos (formação e educação de adultos).

O término do programa foi em 2006, com 8.000 famílias beneficiadas e custo total U\$ 40,0 milhões, dos quais U\$ 36,0 milhões foram financiados pelo BID e US \$ 4,0 milhões pelo governo do Nicarágua.

### 5.1.10 Paraguai

#### **Programa Paraguaio de Inversão Social (PROPAIS II)**

O PROPAIS II é a continuação do mais exitoso programa já implementado no Paraguai, o PROPAIS I, que beneficiou mais de 25.000 pessoas, com o financiamento de cerca de U\$ 30 milhões pelo BID.

O programa, desde 2001, visa o melhoramento integral do bairro, voltando-se principalmente para a solução dos direitos sociais, ambientais e de infra-estrutura.

Tem como objetivos:

- a) a provisão de infra-estrutura básica: água potável, esgotos, drenagem pluvial, resíduos sólidos, a melhoria de estradas e a construção de equipamentos sociais;
- b) a melhoria das condições ambientais, através do trabalho de florestação, arborização e criação de áreas verdes;
- c) a regularização da propriedade dos lotes pertencentes ao bairro;
- d) a consolidação da organização local promovendo a participação social, através de ações que promovam o desenvolvimento da comunidade, a produção, a formação e a capacitação para a inserção no trabalho e para a educação sanitária;

O programa compreende duas componentes:

- a) o financiamento dos projetos sociais, que permite financiar projetos de investimento social destinadas a melhorar as condições de vida da população e grupos vulneráveis, em situação de pobreza em comunidades áreas urbanas e rurais, através das modalidades de planos de ação integrados;
- b) o desenvolvimento institucional, que procura fortalecer a capacidade da instituição para: desenvolver políticas e estratégias sociais, identificar e priorizar os programas e projetos de combate à pobreza e cuidados para os vulnerabilidade social e desenvolver a programação do orçamento para execução, acompanhamento e avaliação dos respectivos resultados e impacto.

O programa, nessa segunda fase, tem o financiamento pelo BID, que transferiu cerca de U\$ 33 milhões.

#### 5.1.11 Perú

### **Programa de Consolidação dos Direitos de Propriedade Imobiliária<sup>63</sup>**

O programa de consolidação dos direitos de propriedade pretende estabelecer um sistema de direitos de propriedade onde as informações físicas e jurídicas dos domínios público e privado vão se encontrar e registrar de forma segura e eficaz, inclusive disponível ao público. Este projeto se baseou nas conquistas dos direitos de propriedade do Projeto Urbano que entre 1998 e 2004 apoiou a implementação de reformas importantes para os direitos de propriedade tomada pelo Governo do Peru, produzindo resultados notáveis como a emissão de cerca de 1,135 milhão de títulos de propriedade social, benefício para mais de 5,7 milhões de peruanos em comunidades marginalizadas. Depois disso, cerca de 630.000 desses imóveis foram transferidos por meio de transações no mercado formal, mobilizando um crédito formal de cerca de U\$ 400 milhões.

Atualmente o programa apoia as seguintes atividades:

- a) fortalecimento do processo de formulação de políticas em termos de direitos de propriedade, no Peru;
- b) formalização de entrega de serviços( terceirização) em áreas urbanas através de uma estratégia nacional e reforço do controle municipal. Este componente tem objetivo de promover a simplificação administrativa para reconhecer e proteger os direitos de propriedade;
- c) estabelecimento de um moderno sistema de registro de propriedade em sustentar sistemas de informação confiável;
- d) apoio a iniciativas de promoção de investimento e gestão de empréstimos para capacitar os mais pobres e facilitar o uso dos seus direitos de propriedade em uma economia formal.

Sua meta é a emissão de 500.000 novos títulos de propriedade até 2016. Para isso conta com o empréstimo do BID de aproximadamente U\$ 25 milhões.

---

<sup>63</sup> Ministério de Vivienda, Construcción y Saneamiento de Peru (2010).

### 5.1.12 Uruguai

#### **Programa de Integração de Assentamentos Irregulares (PIAI)<sup>64</sup>**

O principal objetivo do programa é melhorar a qualidade de vida dos moradores de assentamentos informais no Uruguai, promover a integração física e social com o seu ambiente urbano, através do reforço na orientação e coordenação das políticas governamentais destinadas a reduzir da pobreza urbana, promoção de mudanças no planejamento e nas políticas e mecanismos do setor da habitação, de modo a incentivar a oferta de terrenos urbanizados e habitações de baixo custo, além da coordenação das ações do sector público e organizações da sociedade civil, incentivando a organização comunitária e a integração social das comunidades servidas pelo programa.

Para isso o programa prevê a melhora dos bairros com:

- a) investimentos em infra-estruturas e equipamentos e serviços de apoio social às famílias no assentamento;
- b) obras e serviços localizados fora da área dos assentamentos, que são necessários para estabelecer ligações às redes e serviços e complementa o trabalho nos assentamentos;
- c) desenvolvimento da comunidade e de pré-investimento, que constituem uma parte integrante de todos os projetos, incluindo estudos, acompanhamento e supervisão das obras, além do desenvolvimento da comunidade incluindo a assistência técnica e jurídica para a regularização das propriedades nos assentamentos;
- d) apoio da atualização dos instrumentos de gestão do desenvolvimento urbano das normas reguladoras da alienação de terrenos, construção e promoção de investimentos em soluções de habitação para os setores de baixa renda, com a finalidade de evitar a repetição do fenômeno;
- e) Promoção de um modelo eficiente de implementação de programas sociais e altamente segmentados urbanas e a integração dos moradores de assentamentos informais em contexto formal urbano;

---

<sup>64</sup> Ministério de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay (2010).



- f) incentivo para processos de organização do bairro, a fim de melhorar os níveis de integração social e assegurar a sustentabilidade de seu programa de assistência;
- g) criação de instalações e programas de saúde da vizinhança, incluindo os serviços sociais, educação e juventude de formação para complementar os programas setoriais em curso, melhorando os níveis de integração social em assentamentos informais e seu ambiente urbano;
- h) Promoção e implementação ações destinadas a limitar o crescimento e evitar a formação de novos assentamentos.

O programa começou a ser formulado em 1999 e foi implementado em 2002. Contou com o financiamento do BID de U\$ 57 milhões.

#### 5.1.13 Venezuela

##### **Projeto de Melhoramento de Bairros de Caracas (CAMEBA)**

O projeto, iniciado em 1998, tem o objetivo de financiar o fornecimento de infra-estrutura urbana e serviços básicos em dois grupos de assentamentos localizados em bairros periféricos de Caracas.

O trabalho inclui água, saneamento, acesso, drenagem, centros comunitários, iluminação pública, eletricidade e reassentamento das moradias, bem como a diminuição dos riscos em áreas geologicamente instáveis.

Até agora o projeto já conseguiu como resultado: a melhora do serviço de drenagem e esgoto, acesso de e para as comunidades, e mitigação dos riscos geológicos, gerando inclusive, inúmeros empregos temporários para os residentes nos assentamentos, especialmente na área da construção e a outorga de 8.500 títulos, individuais e coletivos, beneficiando mais de 180.000 famílias.

O projeto conta com a ajuda do Banco Interamericano de Reconstrução e Fomento (BIRF, ligado ao Banco Mundial) que financiou 40% dos U\$ 150 milhões gastos.

## 5.2 As novas leis e os projetos de lei em andamento na América Latina e no Brasil

É patente a ligação entre a ilegalidade urbana e a ordem jurídica.

Leis complexas, extensas e muitas vezes passíveis de interpretações dúbias são co-responsáveis pelo caos urbano, juntamente com a vontade política.

A busca de soluções inovadoras para o problema das ocupações irregulares deve não só viabilizar o princípio do direito à moradia digna buscando a segurança da posse. Deve também simplificar os textos de lei, para que possa haver maior participação popular, através de organizações não governamentais, associações, etc.

Nos textos legais mais recentes que tratam do tema encontramos a simplificação de regularização, transferindo a maior parte dos atos da esfera judicial, para a administrativa. Esse passo é muito importante já que traz aos processos de regularização a agilidade não encontrada na sobrecarregada esfera judicial.

### 5.2.1 Brasil

O Brasil, dentro da América Latina, é um dos países mais avançados em relação ao direito à moradia, à cidade e regularização fundiária. O Estatuto da Cidade, hoje, serve de exemplo para vários países repensarem suas leis a respeito do tema.

Mesmo os legisladores brasileiros continuam pensando no tema, muitas vezes aperfeiçoando o que já consta do Estatuto da Cidade.

#### **Lei 11481/07- Regularização Fundiária em Terras da União**

A Lei 11.481/2007 autorizou a União, através da Secretaria de Patrimônio, a regularizar, entre outros, assentamentos informais de baixa renda que ocupam imóveis da União antes de 27 de abril de 2006, através da aplicação de vários instrumentos aplicados à regularização fundiária de interesse social, dentre eles a Concessão de Uso Especial para Moradia e a Concessão de Direito Real de Uso, inclusive em terrenos da marinha e a dispensa de licitação.

A Lei nº 11.481 (BRASIL, 2007) também alterou o parágrafo 1º do art. 22, da Lei nº 9.514/97, introduzindo os incisos:

- II – o direito de uso especial para fins de moradia;
- III – o direito real de uso, desde que suscetível de alienação;
- IV – a propriedade superficiária.

Além de introduzir o § 2º:

§ 2º Os direitos de garantia instituídos nas hipóteses dos incisos III e IV do § 1º deste artigo ficam limitados à duração da concessão ou direito de superfície, caso tenham sido transferidos por período determinado.

Também estabeleceu casos de gratuidade no Registro de Imóveis, específicos para regularizações fundiárias de interesse social e para a primeira averbação de construção residencial de até 70m<sup>2</sup> em áreas urbanas que tenham sido objeto dessas regularizações, desnecessária a comprovação do pagamento de tributos ou contribuições previdenciárias.

### **Lei nº 11.977/09- Programa Minha Casa, Minha Vida**

O Programa Minha Casa, Minha Vida foi sancionado em 7 de julho de 2009. Ele surgiu com a demora da aprovação pelo Congresso do Projeto de Lei nº 3057, como será visto adiante (BRASIL, 2000a).

A lei está dividida em três partes sendo que a primeira refere-se diretamente ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que cria mecanismos para produção, aquisição e reforma de unidades habitacionais; a segunda trata do registro eletrônico de imóveis, possibilitando a formação de um banco de dados nacional; e a terceira parte define conceitos, regras, procedimentos de âmbito federal para a promoção da regularização fundiária de assentamentos urbanos.

Este é a primeira lei nacional que trata especificamente sobre Regularização Fundiária, introduzindo novos instrumentos a serem aplicados na regularização de milhões de moradias em áreas urbanas.

O artigo 46 traz que:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das

funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009).

Já no artigo 47, encontramos diversos conceitos, cujo conhecimento é imprescindível para a aplicação da lei:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;

II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

a) drenagem de águas pluviais urbanas;

b) esgotamento sanitário;

c) abastecimento de água potável;

d) distribuição de energia elétrica; ou

e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

III – demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses;

IV – legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse;

V – Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;

VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia;

VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

a) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia;

b) de imóveis situados em ZEIS; ou

c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

VIII – regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII. (BRASIL, 2009)

O artigo 48 traz os princípios que a regularização fundiária deve se basear, quais sejam:

- I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
- III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
- IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e
- V – concessão do título preferencialmente para a mulher. (BRASIL, 2009)

Segundo a nova regulamentação, o Município pode dispor sobre o seu procedimento de regularização e ela também ser requerida por seus beneficiários, individual ou coletivamente, ou por cooperativas habitacionais, associações de moradores e outras entidades civis.

Outro aspecto importante da lei é a diferenciação de procedimentos e registro das regularizações fundiárias de interesse social daquelas de interesse específico.

A regularização fundiária de interesse social tem por objetivo garantir o direito a moradia às famílias de baixa renda que não tiveram condições de acessar os mercados habitacionais formais, sendo obrigadas a morar em áreas irregularmente constituídas. Nesse caso a garantia é de não ocorrerem despejos.

Já a regularização de interesse específico é aquela que visa as ocupações de nível de renda mais elevado. Nesses casos, a irregularidade surge da opção dos moradores e não da estrita necessidade de moradia.

Essa lei inova em relação à possibilidade da usucapião, ser realizada sem a intervenção do Poder Judiciário, dentro da esfera administrativa.

Possuidores de imóveis com até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) e que não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural, podem pleitear a regularização de sua área com procedimentos realizados diretamente no Registro de Imóveis correspondente àquela posse demarcada administrativamente

O auto de demarcação urbanística deve ser elaborado pelo Poder Público, com os requisitos legais (Art. 56, § 1º, I)<sup>65</sup> e servirá para a abertura da matrícula "ex

---

<sup>65</sup> I – planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, bem como seu número de matrícula ou transcrição e a indicação do proprietário, se houver;

novo" (Art. 57, § 5<sup>o66</sup>), quando constatado, por certidão do Oficial do Registro de Imóveis, a inexistência de matrícula referente ao imóvel demarcado, se caracterizando, assim, como forma de aquisição originária da propriedade, como ocorre nos casos de sentença declaratória de usucapião.

Aberta a matrícula será feita a averbação do auto de demarcação urbanística e registrada a legitimação de posse, que constitui a partir deste momento direito em favor do detentor da posse para fins de moradia e com o decurso de 5 (cinco) anos será convertido em direito real de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião.

Com o advento dessa lei, os municípios poderão utilizar novos instrumentos como a demarcação urbanística, a legitimação da posse e a concessão de licença urbanística e ambiental integrada, além de poderem criar disposições específicas que visam facilitar a regularização fundiária nas áreas sob seu domínio territorial, o que já estava previsto no PL 3057/00.

### **PL 3057/00**

O projeto de lei nº 3057, que tramita do Congresso Nacional desde 2000, tem por objetivo revisar a lei nº 6.766/79.

Devido à sua complexidade, o projeto de lei está em discussão no Congresso há vários anos e visa a adaptá-la aos novos tempos, após a aprovação do Estatuto da Cidade.

Seus dois pontos principais são a questão dos condomínios urbanísticos e da regularização fundiária, que devido à demora no trâmite do projeto, foi tratado, em parte, no programa Minha Casa Minha Vida.

O projeto é muito polêmico, principalmente em relação ao direito do consumidor, como no caso da restituição dos valores pagos por um imóvel no caso de o comprador rescindir o contrato de compra e, principalmente em relação às controvérsias entre a legislação ambiental e a urbanístico

O Projeto de Lei nº 3.075/00, também chamado de Projeto da Nova Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, entre outros objetivos, pretende alterar as regras para a abertura de loteamentos urbanos e prevê medidas para regularização

---

<sup>66</sup> § 5<sup>o</sup> Não havendo matrícula da qual a área seja objeto, esta deverá ser aberta com base na planta e no memorial indicados no inciso I do § 1<sup>o</sup> do art. 56.

de assentamentos irregulares. Ele pretende regular também o licenciamento de novos loteamentos urbanos e os procedimentos para regularização dos loteamentos já existentes.

O substitutivo a Lei nº 6766 de 1979 pretende garantir ao Poder Municipal o papel constitucional de principal executor da política de desenvolvimento urbano. Desta maneira os municípios serão os responsáveis por ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, conforme previsto no artigo 182 da Constituição.

No que tange a regularização fundiária o Projeto de Lei define que poder público municipal, no plano diretor ou outra lei municipal apropriada, definirá as condições e os procedimentos para a concepção, formulação e implementação da política municipal de regularização fundiária sustentável. Com isso o procedimento de Regularização Fundiária deixa de ser exclusivamente judicial, para ser majoritariamente administrativo.

Atenção especial foi dada a facilitar o acesso à moradia regular por parte da população de baixa renda com a criação da Regularização Fundiária de Interesse Social. O seu objetivo é a legitimação dos direitos sociais constituídos, usando para isso a Usucapião, e a definição da Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS).

## 5.2.2 Chile

### **Lei nº 20.234/08<sup>67</sup>**

Essa lei estabelece o procedimento para saneamento e regularização dos lotes irregulares materializados antes de 31 de dezembro de 2006.

As moradias devem ser de baixa renda estar localizadas em áreas passíveis de receber, ou já conter, toda a estrutura de saneamento básico (fornecimento de água potável, esgoto, energia elétrica, iluminação pública e gás, e se for o caso, pavimentação e obras de contenção da terra).

Apesar da lei não tratar a respeito da titulação, o parecer da Comissão Parlamentar que criou a lei é favorável a dar o título de propriedade:

---

<sup>67</sup> Biblioteca Del Congreso Nacional de Chile (2010).

La diferencia entre ser propietario de un predio regularizado o el poseedor de uno que no cuenta con esa calidad son notables. Así por ejemplo, el propietario de un sitio regularizado puede tener acceso a los subsidios habitacionales del SERVIU; puede acceder a créditos en bancos u organismos financieros; adquiere mayor valor el inmueble regularizado, porque sin títulos sólo se transfieren los derechos que eventualmente se tengan, los que tienen un valor mínimo; si ha regularizado tiene incentivos para efectuar mejoras en el bien raíz propio; puede vender su propiedad a un valor real, por lo mismo adquiere movilidad; y, por último, el beneficiario y su familia adquieren la seguridad jurídica de ser legalmente propietarios del inmueble regularizado.

### **Lei nº 20.251/08<sup>68</sup>**

Essa lei estabelece procedimento simplificado (administrativo) para a permissão de edificações de moradia social.

Possibilita que os proprietários de baixa renda cujas casas que já foram regularizadas por algum dos programas já aplicados no Chile, a regularizar ampliações de até 25 m<sup>2</sup> construídas de forma irregular depois da regularização dessas casas.

Para isso as casas não devem estar localizadas em áreas de risco ou de proteção ou declaradas de utilidade pública.

A explicação dessa medida é que os imóveis, após serem regularizados, são objeto de melhorias pelos seus proprietários. Mas, essas reformas são feitas também de forma clandestina, ou pela burocracia e complexidade das leis urbanas, ou por total desconhecimento delas.

### 5.2.3 Guatemala

#### **Projeto de lei 3840/08<sup>69</sup>**

Esse projeto de lei pretende aprovar lei reguladora de propriedade e posse de terra, criando procedimentos para qualquer pessoa regularizar ou reivindicar direitos sobre a área possuída.

---

<sup>68</sup> Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2010).

<sup>69</sup> Congreso de la República de Guatemala (2010).



Isso porque, após a promulgação da lei de Registro de Informação Cadastral em 2005, foi criada uma instituição específica que pode estabelecer, manter e atualizar os registros de domínio, possibilitando para Estado e população a segurança jurídica de poderem registrar as terras possuídas como sendo propriedade sua.

O projeto prioriza a entrega da propriedade à mulher.

#### 5.2.4 Uruguai

##### **Lei nº18.308/08**

Essa lei foi baseada no Estatuto da Cidades e trouxe algumas inovações polêmicas no Uruguai. Para muitos suas disposições são vagas, ambíguas e expressa por juristas sem prestígio e devem causara problemas de interpretação.

A base da lei é a função social da propriedade, assim como o Estatuto das Cidades. Mecanismos como desapropriação-sanção, IPTU progressivo e usucapião coletivo estão previstos na lei de forma confusa, o que tem causado insegurança jurídica para os proprietários e tem recebido críticas de juristas, que dizem que da forma que está redigida, essa lei é inconstitucional.

Outra questão criticada pelos juristas está na redação do artigo 66 que traz o direito de preferência segundo o qual os governos municipais tem preferência na aquisição de bens sujeitos à venda privada.

## 6 CONCLUSÃO

O trabalho apresentou um panorama das leis e programas através dos quais os países da América Latina buscam a efetivação da regularização fundiária. Mas, como visto, só isso não basta.

### 6.1 A necessidade de políticas sociais integradas aos programas de regularização

Como visto, a América Latina é uma região essencialmente urbana, onde aproximadamente 75% da população moram nas cidades.

As formas de ocupação e uso do solo urbano nesses países são semelhantes quanto às deficiências habitacionais, principalmente em relação à infra-estrutura desses locais. As últimas pesquisas apontam um panorama desfavorável, indicando o aumento do número de moradores em favelas nos próximos anos.

A Declaração de Istambul (1996 apud GÓMEZ, 2004) sobre os Assentamentos Humanos nos seus artigos 4º e 5º traz:

Para melhorar a qualidade de vida nos assentamentos humanos, devemos lutar contra o deterioro das condições que, na maioria dos casos e sobre tudo nos países em desenvolvimento, alcançaram dimensões críticas. A tal fim, devemos enfrentar de maneira ampla as modalidades de produção e consumo insustentáveis, sobre tudo nos países industrializados; as mudanças demográficas insustentáveis, incluídas a estrutura e a distribuição da população, prestando atenção prioritária à tendência a uma concentração excessiva da população; às pessoas sem lar; o aumento da pobreza; o desemprego; a exclusão social; as vicissitudes da família; a insuficiência de recursos; a falta de infraestrutura e serviços básicos; a ausência de um planejamento adequado; o aumento da insegurança e da violência; a degradação do meio ambiente e o aumento da vulnerabilidade ante os desastres.

Nossas cidades devem ser lugares nos quais os seres humanos desfrutem de uma vida plena em condições de dignidade, boa saúde, segurança, felicidade e esperança<sup>70</sup>.

Para garantir esses direitos a política de desenvolvimento urbano deve fazer parte de um pensamento político maior. Não adianta que se pense em medidas de urbanização e regularização dominial das áreas ocupadas, se não se pensar também em como essa população irá manter tudo isso. O baixo índice de

---

<sup>70</sup> Declaração de Istambul sobre os Assentamentos Humanos: A Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (**Hábitat II**), Istambul, Turquia, 3 al 14 de junho de 1996, princípios quarto e quinto.

escolaridade e de formação dos moradores dificultam a inserção no mercado formal de emprego. Como consequência, o desemprego e a baixa remuneração os levam a morar em áreas sem infra-estrutura, inclusive porque o custo de sobrevivência nessas áreas é mais baixo.

Mas, como traz Nelson Saule:

Essa concepção de política de regularização fundiária – assumida pelas instituições internacionais, como o Banco Mundial, e que vem sendo imposta em vários países – que supõe a legalização do mercado informal de terra e o reconhecimento de títulos de propriedade individual para os habitantes dos assentamentos informais como meio de transformar as economias urbanas, desconsidera os demais fatores que geram esta situação de ilegalidade e informalidade dos assentamentos urbanos.

Conferir um título de propriedade urbana para os grupos sociais que vivem em permanente estado de pobreza, sem atender a outras necessidades, como a implantação de infra-estrutura, oferta de equipamentos públicos – como escolas e postos de saúde – e a efetiva possibilidade de trabalho e geração de renda, será um benefício temporário. (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 346).

Diante disso, a regularização fundiária revela-se uma operação complexa que atinge diferentes atores urbanos e que, se aplicada isoladamente, pode ter um efeito negativo, expulsando esses moradores das áreas regularizadas, conforme traz Fernandes:

Nesse contexto, uma primeira grande lição a ser reconhecida é que a experiência latino-americana acumulada de programas de regularização tem sido um grande fracasso, sobretudo porque tais objetivos declarados, reconhecimento da segurança da posse e promoção de integração socioespacial, não têm sido devidamente traduzidos em instrumentos técnicos, jurídicos, financeiros e urbanísticos adequados.

De modo geral, os mecanismos de gestão de tais programas são inadequados ou inexistentes. Também inexitem os processos sóciopolíticos e sócioeconômicos que são necessários para que esses programas surtam efeito e sejam combinados com políticas preventivas, dada a sua natureza curativa. Inexistem processos financeiros, institucionais, de planejamento e de apoio.

É nesse contexto que com frequência diversos analistas têm concluído que, ao invés de promover integração socioespacial, esses programas acabariam por agravar os processos de segregação e as condições de produções informal da cidade, e que o dinheiro público estaria sendo gasto sem o devido retorno. Há uma série de outras críticas sobre os efeitos perversos desses programas, que, no seu conjunto, comprovam a necessidade entendimento das causas do fenômeno e da natureza dos programas, bem como da necessidade de sua conciliação com políticas públicas mais amplas, para que os programas de regularização possam efetivamente contribuir para a democratização do acesso à terra e à moradia. (FERNANDES, 2005, p.7)

Diante disso traz Maria Lucia Refinetti Martins:

É importante, no entanto, ressaltar que a irregularidade do assentamento está normalmente associada não apenas à falta de renda das famílias mas à fragilidade de sua inserção social. Nesses termos, a sustentabilidade de qualquer processo de regularização passa não só pelo projeto e investimento, mas essencialmente pela promoção de inclusão social. Isso implica na necessidade de:

- sinergia das ações setoriais promovidas;
- capilaridade da presença do estado (agentes de saúde / urbanos);
- implementação de ações visíveis – identidade, qualidade urbana;
- circulação transversal (cruzamento de vales, ligando perpendicularmente as vias radiais que constituem normalmente os únicos acessos aos bairros);
- participação da comunidade; programas associados de emprego e renda. (MARTINS, 2003)

Nas precisas palavras de Rogério Gesta Leal:

[...] é fácil concluir, destarte, que um dos componentes do desenvolvimento urbano é o princípio do desenvolvimento sustentável, por meio do qual as pessoas humanas se tornam o centro das preocupações, devendo as ações públicas serem norteadas pela noção do pleno direito à qualidade de vida, e não somente pelo direito de sobrevivência. Assim, o desenvolvimento na cidade somente poderá ser considerado sustentável se estiver voltado para a eliminação da pobreza e redução das desigualdades sociais, devendo, para tanto, adotarem-se políticas que priorizem os segmentos pobres da população. Do contrário, estará ela em pleno conflito com as normas constitucionais, com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos e com o princípio internacional do desenvolvimento sustentável. (LEAL, 2003, p.164)

A regularização fundiária, portanto, deve estar dentro de um contexto amplo das Políticas Públicas, buscando não só garantir o acesso à terra urbanizada, aos serviços públicos essenciais, à garantia de permanência, como também levar aos moradores dessas áreas trabalho, emprego, cultura e lazer, porque só assim eles poderão ser verdadeiramente cidadãos.

## 6.2 O papel das legislações urbanísticas no problema da segregação

A Declaração de Vancouver sobre os Assentamentos Humanos (1976 apud GÓMEZ, 2004), no seu décimo artigo traz:

A terra é um dos elementos fundamentais dos assentamentos humanos. Cada Estado tem direito a tomar as medidas necessárias para manter sob controle público o uso, a posse, a disposição e a proteção da terra. Cada estado tem direito a planejar e regulamentar o uso da terra, que é um de seus recursos mais importantes, de

maneira tal que o desenvolvimento da população urbana e rural se apóie em um plano geral da utilização do solo. Tais medidas devem assegurar a aquisição dos objetivos fundamentais da reforma social e econômica para cada país, conforme com seu sistema jurídico e a legislação sobre aproveitamento da terra.<sup>71</sup>

Na América Latina, vários são os caminhos adotados para a efetivação da regularização fundiária, mas, em apenas cinco países, mais precisamente, Argentina, Bolívia, Brasil, Equador e mais recentemente a Venezuela, a regularização fundiária tem aparato jurídico através de leis específicas.

Por óbvio que a inclusão da questão fundiária no ordenamento jurídico, é um passo importante na efetivação dos programas, mas muitas vezes as leis não surtem o efeito desejado.

Leis longas, complexas e mal formuladas, muitas vezes criadas por quem não domina a matéria, fazem com que a eficácia da regularização fique comprometida, já que estabelecem parâmetros irrealistas, buscando soluções inatingíveis.

Um avanço para o auxílio na criação de leis mais fáceis de serem respeitadas foi dado no Brasil com a criação do Ministério das Cidades, que figura como palco para discussão entre especialistas e população para a solução de problemas urbanos, como a regularização fundiária, para que estas sejam levadas até os Poderes Executivos e Legislativos, em todas as esferas governamentais.

Mas, somente a existência de leis não resolve o problema da regularização fundiária e da produção de habitação popular. É necessário que o Poder Público cumpra seu papel e execute o que está previsto no papel.

Acontece que na maioria das vezes essas leis não são aplicadas na prática. Os dispositivos que prevêm a sanção de autoridades e particulares nos casos de omissão ou não aplicação da lei também não são respeitados.

Importante também que além de uma legislação ampla, genérica, é importante que sejam elaboradas leis locais, mais específicas e de mais fácil implementação.

Para que a lei saia do papel, sabe-se, é preciso que a sociedade evolua na direção de maior inclusão econômico social. Portanto, para que se possa atingir o ideal do Direito à Cidade Legal, além da atuação do Poder Público, é necessária a

---

<sup>71</sup> Declaração de Vancouver sobre os Assentamentos Humanos: A Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos, Vancouver, Canada, 31 Maio a 11 Junho de 1976, principio décimo.

mobilização da sociedade em geral (e não só dos moradores das áreas invadidas), para que juntos, auxiliem na criação e na prática de um ordenamento legal eficaz.

Como traz Edésio Fernandes:

[...] a efetivação das possibilidades da nova ordem jurídico-urbanística, condição para a promoção de reforma urbana no Brasil e na América Latina, depende de diversos fatores, mas, sobretudo, da renovação da mobilização social e política em torno da questão urbana.

Nesse processo é crucial a disseminação de informação sobre as novas leis; incentivo à pesquisa e à análise interdisciplinar, na qual a dimensão jurídica seja incorporada; avaliação sistemática de políticas e projetos baseados nas novas leis; discussão acadêmica acerca dos conteúdos curriculares; conscientização dos 'operadores do direito' como juizes, defensores públicos, promotores, e juristas em geral; treinamento e capacitação de profissionais que lidam com as questões urbanas; e apoio a órgãos governamentais e não governamentais. (FERNANDES, 2009, p.7)

Ampliar e aprimorar a ordem jurídica aplicada à esfera urbana significa contribuir para a promoção de justiça social, criando condições para um desenvolvimento sustentável, possibilitando a efetivação do direito à moradia das parcelas mais carentes.

### 6.3 A evolução da legislação urbanística como parte da solução- para o futuro: melhor a dar a posse ou a propriedade?

A questão da posse ou propriedade não é assunto novo. Desde o século XVIII podemos encontrar discursos sobre o tema como o de Adam Smith em uma de suas conferências:

O primeiro e principal propósito de todo sistema de governo é a manutenção da justiça: evitar que os membros da sociedade transgridam a propriedade uns dos outros ou tomem para si o que não lhes pertence. A proposta é de dar a cada um a posse segura e pacífica de sua propriedade. (SMITH, 1982, p.5)

Mas, como vimos ao longo dos tempos, o papel do Estado passou a ser o de garantidor do direito à moradia e não mais o do direito à posse.

A discussão, no entanto é do porque não dar a quem não tem nenhuma propriedade, a chance de ser proprietário da área que ocupa.

Conforme traz Fernandes:

“Uma grande ênfase na necessidade de distribuição de títulos tem sido colocada nas políticas internacionais, havendo mesmo uma pressão internacional do Banco Mundial, do BID e de outras agências no sentido da ‘legalização do ilegal’, e da formulação de programas de legalização e da distribuição de títulos, o que tem sido feito em larga escala em diversos países e cidades. É importante destacar que, quando se fala em títulos, tradicionalmente se está pensando tão-somente em uma forma específica de legalização, que é o reconhecimento de títulos individuais de propriedade plena.” (FERNANDES, 2005, p.7)

Como visto, alguns países da América Latina permitem a concessão do título de propriedade aos ocupantes de áreas públicas

Um dos maiores defensor da entrega de títulos é Hernando de Soto. Seu livro “O Mistério do Capital” trata da necessidade de conceder direitos de bem definidos para as pessoas mais pobres. Para ele, o principal ativo em poder destas pessoas são seus imóveis, que se constituem em um “capital morto”, pois não podem ser utilizados como garantia para o acesso ao mercado de crédito.

A respeito da obra de Hernando de Soto, Regueira traz...:

A origem de toda esta riqueza, segundo DE SOTO (2001, p.21), estaria na posse de imóveis, porém, devido às restrições para transformá-los em capital, os pobres não conseguiam melhorar suas condições de vida e estes países encontravam dificuldades para superar o atraso:

Os habitantes pobres dessas nações – a grande maioria – possuem bens, mas falta-lhes o processo de representar suas propriedades e gerar capital.

Possuem casas, mas não suas escrituras; colheitas, mas não os documentos de posse da terra; empresas, mas não os estatutos de incorporação. É a indisponibilidade dessas representações essenciais que explica por que esses povos que adaptaram todas as outras invenções ocidentais, do clipe de papel ao reator nuclear, não foram capazes de produzir o capital suficiente para fazer funcionar seu capitalismo doméstico. (REGUEIRA, 2007, p.74)

No Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, bens públicos não são passíveis de penhora e de usucapião, mesmo quando desafetados.

Entretanto, fica a pergunta: no âmbito da função social da propriedade, principalmente na questão da regularização fundiária de interesse social, a usucapião de áreas públicas, com ocupações consolidadas, não poderia ser uma alternativa eficaz para garantir o acesso dessa população a condições melhores de vida?

Para Andrade, entre outros benefícios, a propriedade do imóvel pode possibilitar uma elevação da renda das pessoas mais pobres:

[...] os direitos de propriedade são também determinantes importantes da renda pessoal; ou seja, quanto bem atribuídos, definidos e garantidos estiverem os direitos de propriedade dos imóveis nas comunidades de baixa renda, maiores serão o valor desses respectivos imóveis e a renda dos proprietários. (ANDRADE, 2004, p.26).

Já para Fernandes:

Mesmo reconhecendo que o título é sempre importante por diversas razões, já existe uma aceitação crescente de não é o título que faz com que as pessoas invistam nas suas casas e nos seus negócios. Na verdade, muitos assentamentos informais nas cidades latino-americanas se consolidam com uma enorme rapidez: um dia é um pedaço de lata, no outro dia já é um tijolo, daí a um mês já é uma casa e uma comunidade. Isso decorre da existência de um contexto de fatores sociais, políticos e institucionais que geram uma ampla percepção de segurança, um pacto social que já é suficiente para garantir que as pessoas comecem a investir.

Dito isso, títulos são importantes por uma série de razões: segurança individual, conflitos com proprietários, conflitos domésticos, problemas de herança, problemas de demarcação, pressões externas, tráfico de drogas, pressão de mercado, etc. A questão crucial é como conciliar a titulação com o objetivo da integração sócio espacial. (FERNANDES, 2005, p.8)

A questão é complexa, conforme traz Smolka:

La informalidad es costosa y exacerba las penurias de vivir en la pobreza. El diagnóstico de agencias como Hábitat, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y otros, parecen estar en lo correcto respetando los programas de mejoramiento como parte esencial de cualquier política para enfrentar la pobreza urbana. Sin embargo, debido al enfoque fragmentado y limitado de estos programas, no hay ninguna garantía de que la normalización de asentamientos sola contribuya a reducir la pobreza urbana. En efecto estos programas no sólo mantienen intactas y refuerzan las 'reglas del juego' del mercado que contribuyen a la informalidad, sino que además generan efectos perversos. Esta situación plantea un dilema y un desafío. El dilema es que no regularizar simplemente no es una opción política (ni humanitaria). El desafío es cómo interrumpir el ciclo vicioso de pobreza e informalidad a través de intervenciones en el mercado de tierra. La tarea por hacer es formidable, pero hay lugares en América Latina donde los gobiernos locales están comenzando a poner nuevas reglas de juego. (SMOLKA, 2003, p.5)

Mas será que a propriedade é a solução?

Durante palestra apresentada no Fórum Nacional de Reforma Urbana, em 2009, David Harvey ao falar a respeito do direito à cidade trouxe uma outra questão:

O direito à cidade não é o direito de ter - e eu vou usar uma expressão do inglês - as migalhas que caem da mesa dos ricos.



Todos devemos ter os mesmos direitos de construir os diferentes tipos de cidades que nós queremos que existam. O direito à cidade não é simplesmente o direito ao que já existe na cidade, mas o direito de transformar a cidade em algo radicalmente diferente. Quando eu olho para a história, vejo que as cidades foram regidas pelo capital, mais que pelas pessoas. Assim, nessa luta pelo direito à cidade haverá também uma luta contra o capital.

Eu quero agora falar um pouco sobre a história da relação entre o capital e a construção de cidades, fazendo uma pergunta: Por que o capital consegue exercer tantos direitos sobre a cidade? E por que as forças populares são relativamente fracas contra aquele poder? Eu também gostaria de falar sobre como, na verdade, a forma com que o capital opera nas cidades é uma de suas fraquezas. Assim, eu acredito que, dessa vez, a luta pelo direito à cidade está no centro da luta contra o capital. [...]

Os capitalistas, quando têm dinheiro, têm também a escolha de como reinvesti-lo. Você pode investir em nova produção. Um dos argumentos para tornar os ricos ainda mais ricos é que eles reinvestirão na produção, e que isso gerará mais emprego e melhores padrões de vida para o povo. Mas desde 1970 eles têm investido cada vez menos em novas produções. Eles têm investido na compra de ativos, ações, direitos de propriedade, inclusive intelectual, e, é claro, em propriedade imobiliária. Portanto, desde 1970, cada vez mais dinheiro tem sido destinado a ativos financeiros, e quando a classe capitalista começa a comprar ativos, o valor destes aumenta. Assim eles começam a fazer dinheiro com o crescimento no valor de seus ativos.

Com isso, os preços da propriedade imobiliária aumentam mais e mais. E isso não torna uma cidade melhor, e sim a torna mais cara. Além disso, na medida em que eles querem construir condomínios de luxo e casas exclusivas, eles têm que empurrar os pobres para fora de suas terras - eles têm que tirar o nosso direito à cidade.[...]

O que isso faz é criar uma situação em que os ricos podem cada vez mais exercer seu domínio sobre toda a cidade, e eles têm que fazer isso, porque essa é a única forma de usar seu excedente de capital. E em algum momento, entretanto, há também incentivos para que esse processo de construção da cidade alcance as pessoas mais pobres. As instituições financeiras concedem empréstimos aos empreendedores imobiliários para que eles desenvolvam grandes áreas da cidade. Você tem os empreendedores que promovem o desenvolvimento, mas o problema é: para quem eles vendem os imóveis? Se a renda da classe trabalhadora estivesse crescendo, então talvez eles poderiam vendê-los para os trabalhadores. Mas desde os anos de 1970 as políticas do neoliberalismo têm implicado reduções salariais. Nos EUA, os salários reais não têm aumentado desde 1970, de tal modo que se tem uma situação em que os salários reais são constantes, mas os preços dos imóveis estão subindo. E de onde vem a demanda por habitação? A resposta consistia em conduzir as classes trabalhadoras a uma situação de débito.[...]

Assim, mais e mais pessoas de baixa renda foram levadas a contrair dívidas. Mas cerca de dois anos atrás, os preços dos imóveis começaram a cair. A distância entre o que os trabalhadores podiam pagar e o tamanho da dívida tornou-se grande demais. De repente

houve uma onda de execuções de hipotecas em muitas cidades americanas.[...]

Meu argumento é que se essa crise é basicamente uma crise de urbanização, então a solução deve ser uma urbanização diferente, e é aí que a luta pelo direito à cidade se torna crucial, porque nós temos a oportunidade de fazer algo diferente. (HARVEY, 2009)

A discussão em torno da questão da posse e da propriedade é saudável. Mas, como traz David Harvey, ela deve ser estendida às outras esferas de discussão. Pode ser louvável que o instituto da propriedade seja levado à população mais pobre, mas, para que se tenha eficácia, instrumentos políticos e jurídicos devem ser repensados, para que o mercado imobiliário não exerça pressão sobre as terras urbanizadas, expulsando os menos favorecidos dessas áreas em troca de um pagamento injusto e de desperdício do dinheiro público se não houver o ressarcimento pela urbanização dessas áreas.

#### 6.4 Considerações Finais

De qualquer forma, pretendemos concluir esse nosso trabalho com certa dose de otimismo. Se analisarmos o que aconteceu no campo da regularização fundiária nos últimos dez anos, frente ao que já havia acontecido até então, devemos comemorar as conquistas substanciais.

É claro que isso deve ser encarado como etapa de um movimento que busca mudanças profundas. A efetiva aplicação da regularização fundiária avançará na mesma medida em que os diversos meios acadêmicos, sociais e políticos se juntarem, em toda a América Latina, para apresentarem propostas conjuntas, capazes de serem atingidas.

Por óbvio não podemos deixar de lado todas as lições que são aprendidas nos processos que buscam a solução definitiva. Na verdade, até nos parece utopia uma solução que acabe totalmente com os assentamentos informais. O importante é que, através das experiências, lições sejam tiradas para não serem cometidos os mesmos erros, pois, só assim avançaremos.

Mas, não podemos esquecer que essas soluções, pensadas genericamente, ao serem aplicadas, devem ser individualizadas, para que, cada assentamento seja tratado distintamente, porque, só assim, os moradores terão todas as suas

necessidades atendidas, sendo assim incluídos na cidade formal de forma definitiva, não correndo o risco de voltarem à informalidade.

Como visto nesse trabalho, não existe um “modelo milagroso”, e sim experiências de onde se podem tirar lições preciosas.

Como traz brilhantemente Maria Lucia Refinetti Martins:

Temos no Brasil – como de resto, na América Latina como um todo, o mau hábito de importar, na maioria das vezes sem crítica, modelos, padrões e práticas exemplares de outros contextos – econômicos e de organização da sociedade e do estado. Não é diferente nos modelos e instrumentos urbanísticos. Adotados esses padrões, sob forma de legislação, normas técnicas ou mesmo expectativa ou referência para a prática profissional, cedo nos deparamos com sua não observância. É o conhecido eufemismo das ‘leis que não pegam’ ou da mais ampla ‘irregularidade’ dos assentamentos e edificações.

Para tanto é necessário rever conceitos e modelos, adotando-se em seu lugar padrões calcados na realidade, em que a referência seja salubridade e segurança, porém no contexto real; não o ingênuo estabelecimento de padrões ideais porém inatingíveis. Uma meta intangível é um incentivo para que não seja nada cumprida. Regras são cumpridas ou ignoradas, mas dificilmente ‘meio cumpridas’. Melhor uma regra mais básica, passível de ser compreendida e atendida por todos do que uma que seja mais elaborada, mais rigorosa e inviável na prática.

Criar padrões próprios para uma perspectiva de atendimento universal em Políticas Públicas – portanto incorporando as necessidades da maioria da população exige auto-confiança e investimento em pesquisa; e que se atribua a ela a respeitabilidade e status que se atribui à designada ‘pesquisa de ponta’, de altíssima tecnologia mas de aplicação restrita. Não se pode transigir quando à precisão dos fundamentos técnicos, pelo contrário, devem ter o maior rigor, mas não se pode deixar de incorporar obrigatoriamente as variáveis de exequibilidade e capacidade gerencial no contexto real. (MARTINS, 2003)

Esperamos que com esse trabalho, mais uma pedra seja colocada no longo caminho de inserir os moradores de assentamentos precários à cidade formal, mais justa e democrática.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. M. **Direito à moradia Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras, observatório de políticas urbanas**. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1997. 268p.

ALFONSIN, B. M. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Org.) **Evolução do direito urbanístico**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. p.53-74.

ALFONSIN, B. M. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, R. et al. **Regularização fundiária sustentável –conceitos e diretrizes**. Brasília : Ministério das Cidades, 2007. p.68-98. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/publicacoes-institucionais-1/kit-regularizacao-fundiaria/livro-regularizacao-fundiaria-plena-referencias-conceituais/miolo\\_livro.pdf](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/publicacoes-institucionais-1/kit-regularizacao-fundiaria/livro-regularizacao-fundiaria-plena-referencias-conceituais/miolo_livro.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2010.

ALFONSIN, B. M. et al. **Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis, 2002. 175p. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/publicacoes-institucionais-1/guias-cartilhas-e-manuais/manual\\_regularizacao.pdf](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/publicacoes-institucionais-1/guias-cartilhas-e-manuais/manual_regularizacao.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2009.

ALFONSIN, B. M.; FERNANDES, E. (Org.) **Direito Urbanístico - estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. 392p.

ANDRADE, M. I. T. **Direitos de propriedade e renda pessoal: um estudo de caso das comunidades do Caju**. Rio de Janeiro, 2004. 108 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. **Historia de la Ley nº 20.234: Establece procedimiento de saneamiento y regularización de loteos**. Santiago: Biblioteca Del Congreso Nacional de Chile, 2008. Disponível em: <<http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20234/HL20234.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 3057/2000**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=387888>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 3 jul. 2009.

BRASIL. Decreto Lei nº 271 de 1967 de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 fev. 1967.

BRASIL. Emenda Constitucional 26, de 14 fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 fev. 2000b.

BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 11.481/2007 de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 maio 2007.

BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jul. 2009.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 1979.

BRASIL. Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 fev. 1999.

BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**: adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php)>. Acesso em: 3 jul. 2009.

CENTRO DOM HELDER CÂMARA DE ESTUDOS E AÇÃO SOCIAL.  
**Regularização fundiária em Recife – PE**. Recife: CENDHEC, 2008. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/experiencias-de-regularizacao-fundiaria-no-brasil/pe/ExperienciaCendhec2.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2010.

CLICHEVSKY N. **Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe**: una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. Santiago do Chile: CEPAL, 2006. (Serie Manuales, n. 50)

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA - **CONDER. Informações gerais da homepage**. Disponível em: <<http://www.conder.ba.gov.br>>. Acesso em: 02 fev. 2010.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. **Extraordinaria del Catastro y Ordenamiento Territorial**. Guatemala: CRG, 2008. Disponível em: <[http://www.congreso.gob.gt/gt/ver\\_iniciativa.asp?id=4090](http://www.congreso.gob.gt/gt/ver_iniciativa.asp?id=4090)>. Acesso em: 15 dez. 2009.

CONSTANCE, P. Um plano para combater a "muita da pobreza". **Revista do Banco Interamericano de Desenvolvimento**, Washington, maio, 2006. Disponível em: <<http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=4115>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

CORETT TU PATRIMONIO SEGURO MEXICO. **Informações gerais da homepage**. Disponível em: <<http://www.corett.gob.mx>>. Acesso em: 20 fev. 2010.

COSTA, F. C. V. Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). In: ALFONSIN, B. M. et al. **Regularização da terra e da moradia**: o que é e como implementar. São Paulo: Instituto Polis, 2002. p. 114-118. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/publicacoes-institucionais-1/guias-cartilhas-e-manuais/manual\\_regularizacao.pdf](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/publicacoes-institucionais-1/guias-cartilhas-e-manuais/manual_regularizacao.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2009.

COUTINHO, R. L. Direito da cidade: o direito no seu lugar. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p.1-12, maio 2006.

CRETELLA JUNIOR, J. **Direito administrativo municipal**. São Paulo: Forense, 1981. 476p.

DHNET. **Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/discrimina/lex81.htm>>. Acesso em: 6 abr. 2009a.

DHNET. **Declaração sobre a raça e os preconceitos raciais**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/discrimina/dec78.htm>>. Acesso em: 6 abr. 2009b.

DINIZ, M. H. **Curso de direito civil brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. v.4, 425p.

FERNANDES, E. **Políticas de regularização fundiária**: confrontando o processo de crescimento informal das cidades latino-americanas. Fortaleza: Cinder, 2005. 10p. Disponível em: <<http://cinder.artissoftware.com/wp-content/uploads/file/DocumentosFortaleza/Fernandes.pdf>>. Acesso em: 25 dez. 2009.

- FERNANDES, E. **Reformando a ordem jurídico-urbanística no Brasil**. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/textos-diversos/reformandoordemjuridica\\_edesio.pdf](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/textos-diversos/reformandoordemjuridica_edesio.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2009.
- FERNANDES, E. Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, R. et. al. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: Puc Minas Virtual, 2006. p.17-28.
- FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Org.) **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 486p.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Ministério das Cidades. **Relatório de Deficit Habitacional**. Belo Horizonte: FJP, 2008. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/index.php/servicos/81-servicos-cei/70-deficit-habitacional-no-brasil>>. Acesso em: 6 mar. 2010.
- GÓMEZ, J. M. L. A regulamentação da m: política urbana no Brasil. **Revista Jurídica**, n.48, maio 2004. Disponível em: <[http://www.facs.br/revistajuridica/edicao\\_maio2004/](http://www.facs.br/revistajuridica/edicao_maio2004/)>. Acesso em: 13 dez. 2009.
- GRAU, E. R. **Direito urbano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. 132p.
- GRAZIA, G.; SANTOS, A. M.; MOTTA, A. Estratégias para a construção da sustentabilidade urbana. In: GRAZIA, G. et al. **O desafio da sustentabilidade urbana**. Rio de Janeiro: FASE/IBASE, 2001. p.113-129. (Série Cadernos de Debate Brasil Sustentável e Democrático, 5)
- HARVEY, D. **Palestra proferida no Fórum Nacional da Reforma Urbana**. Belém: FRNU, 2009. (tradução de Fernando Alves Gomes). Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/26/File/FSM%202009/Harvey%20Speech%20translatedFINAL.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.
- LEAL, R. G. O parcelamento clandestino do solo e a responsabilidade municipal no Brasil: estudo de um modelo. **Mundo Jurídico**, 2005. Disponível em: <[http://www.mundojuridico.adv.br/sis\\_artigos/artigos.asp?codigo=647](http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=647)>. Acesso em: 12 dez. 2009.
- MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996. 141p.
- MARTINS, M. L. R. Efetividade e permanência da regularização em assentamentos urbanos precários. **Boletim Eletrônico IRIB- ANOREGSP**, São Paulo, 16 set. 2003. Disponível em: <[http://www.irib.org.br/notas\\_noti/boletimel830a.asp](http://www.irib.org.br/notas_noti/boletimel830a.asp)>. Acesso em; 11 nov. 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Convenção n° 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. Disponível em:  
<[http://portal.mec.gov.br/coneei/arquivos/pdf/conv\\_169.pdf](http://portal.mec.gov.br/coneei/arquivos/pdf/conv_169.pdf)>. Acesso em: 6 abr. 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Ação de Apoio a Programas de Regularização Sustentável - Programa Papel Passado**. Disponível em:  
<<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-urbanizacao-regularizacao-e-integracao-de-assentamentos-precarios/acao-de-apoio-a-programas-de-regularizacao-sustentavel-programa-papel-passado/>>. Acesso em: 13 jan. 2010a.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **PREZEIS - Recife (PE)**. Disponível em:  
<<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/legislacao/regularizacao-fundiaria/legislacao-municipal/prezeis-recife-pe/>>. Acesso em: 13 jan. 2010b.

MINISTÉRIO DE BIENES NACIONALES. **Informações gerais da homepage**. Disponível em: <<http://www.bienes.cl>>. Acesso em: 12 jan. 2010.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. **Programa Mejoramiento de Barrios**. Disponível em:  
<<http://www.promeba.org.ar>>. Acesso em: 21 jan. 2010a.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. **Informações gerais dos Programas**. Disponível em: <<http://www.vivienda.gov.ar>>. Acesso em: Acesso em: 21 jan. 2010b.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. **Divisão de Atos Internacionais**. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/crianca.htm>>. Acesso em: 8 abr. 2009.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO DE CHILE. **Informações gerais da homepage**. Disponível em: <<http://www.minvu.cl>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. **Establece un procedimiento simplificado para los permisos de edificación de viviendas sociales**. Santiago: Biblioteca Del Congreso Nacional de Chile, 2008. Disponível em:  
<<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=269605&buscar=20251>>. Acesso em: 20 dez. 2009

MINISTÉRIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO DE PERU. **Organismo de Formalización de la Propiedad Informal**. Disponível em:  
<<http://www.cofopri.gob.pe/pcdpi.asp?i=0>>. Acesso em: 5 fev. 2010.

MINISTÉRIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE DE URUGUAY. **Programa de Integración de Asentamientos Irregulares**. Disponível em: <<http://www.piai.gub.uy/>>. Acesso em: 3 jan. 2010.

MUKAI, T; ALVES, A. C; LOMAR P. J. V. **Loteamentos e desmembramentos urbanos**: comentários à lei de parcelamento do solo urbano, Lei N°6766 de 19/12/79. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980. 353 p.



ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda Habitat**. Washington: ONU, 1996. Disponível em: <[http://ww2.unhabitat.org/declarations/habitat\\_agenda.asp](http://ww2.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.asp)>. Acesso em: 15 jul. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Washington: ONU, 1991

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário Geral nº 7. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Washington: ONU, 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Washington: ONU, 1969.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Quito**. Washington: ONU, 1998.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. **Direitos Humanos: os direitos dos trabalhadores migrantes**. Washington: ONU, 2007. 57p. (Série das Nações Unidas n.º 241). Disponível em: <<http://www.december18.net/UNconventionPortugese.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2009.

OSORIO, L. M. Direito à morada adequada na América Latina. In: ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. (Org). **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade**. Belo Horizonte: Forum, 2006. p.17-39

OSÓRIO, L. M. Direito à moradia no Brasil. **Fórum Nacional de Reforma Urbana**. Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br>>. Acesso em: 25 ago. 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Informações gerais da homepage**. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=urbel>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. **Regularização fundiária**. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/habitacao/regularizacao>>. Acesso em: 12 jan. 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. **Informações gerais da homepage**. Disponível em: <<http://www.santoandre.sp.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Secretaria da Habitação. **Programas da SEHAB**. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=141>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA. **Quadro comparativo lei n.º 9.785/99 dec. – lei n.º 3.365/41, lei 6.015/73 e lei n.º 6.766/79**. Rio de Janeiro: PMVR, 2009. Disponível em: <<http://www.voltaredonda.rj.gov.br/smp/arquivos/dcu/leisfederais/compleifederal.pdf>>. Acesso em: 25 dez. 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Habitação. **Favela-Bairro**. Disponível em:  
<[http://www.rio.rj.gov.br/habitat/favela\\_bairro.htm](http://www.rio.rj.gov.br/habitat/favela_bairro.htm)>. Acesso em: 13 dez. 2009.

PRESTES, V. B. A concessão especial para fins de moradia na constituição federal e no estatuto da cidade- da constitucionalidade da medida provisória nº 2.220 de 04 de setembro de 2001. In: ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. (Org). **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade**. Belo Horizonte: Forum, 2006. p.203-238.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (1968)**. São Paulo: PGE, 1968. Disponível em:  
<<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discriminacao.htm>>. Acesso em: 15 jul. 2009.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (1979)**. Disponível em:  
<[http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discriminacao\\_mulher.htm](http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discriminacao_mulher.htm)>. Acesso em: 6 abr. 2009.

REGUEIRA, K. W. S. **O setor imobiliário informal e os direitos de propriedade: o que os imóveis regularizados podem fazer pelas pessoas de baixa renda dos países em desenvolvimento**. 2007. 203f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007. Disponível em:  
<<http://dspace.c3sl.ufpr.br:8080/dspace/bitstream/1884/13708/1/Versao%20final%20da%20tese%20do%20Kron.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2009.

RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À CIDADE. **Relatório da Missão Realizada em São Paulo nos dias 17 e 18 de dezembro de 2009**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. 34p. Disponível em:  
[http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorio\\_direitos\\_humanos\\_junior.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorio_direitos_humanos_junior.pdf)>. Acesso em: 28 dez. 2009.

ROCHA, S. L. F. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros Editora, 2005.

ROLNIK, R. Regulação urbanística e exclusão territorial. **Revista Polis**, São Paulo, n.32, p.78, 1999.

ROSARIO HABITAT. Programa integral de Repercusión de Asentamientos. **Servicio Público de la vivienda**. Disponível em:  
<<http://www.rosariohabitat.gov.ar>>. Acesso em: 23 jan. 2010.

SANTOS, M. W. B. S. **Direito de propriedade e direito de construir**. São Paulo: FAAP, [2009]. Disponível em:  
<<http://www.professoramorim.com.br/amorim/dados/anexos/374.doc>>. Acesso em: 10 dez. 2009.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. 416p.

SAULE JÚNIOR, N. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004. 544p.

SAULE JÚNIOR, N. Estatuto da cidade e o plano diretor: possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSÓRIO, L. M. **Estatuto da Cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p.77-119.

SAULE JÚNIOR, N. et al. As zonas especiais de interesse social como instrumento da política de regularização fundiária. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, n. 30, p.3762-73, nov. 2006.

SAULE JÚNIOR, N.; LEÃO JÚNIOR, P. S. M. Desapropriação. In: ALFONSIN, B. M. et al. **Regularização da terra e da moradia**: o que é e como implementar. São Paulo: Instituto Polis, 2002. p.96-98. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/publicacoes-institucionais-1/guias-cartilhas-e-manuais/manual\\_regularizacao.pdf](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/publicacoes-institucionais-1/guias-cartilhas-e-manuais/manual_regularizacao.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2009.

SECRETARIA DEL HABITAT COLOMBIA. **Informações gerais da homepage**. Disponível em: <<http://www.habitatbogota.gov.co>>. Acesso em: 6 jan. 2010.

SECRETARIA DO PATRIMONIO DA UNIÃO. **Notícias variadas**. Disponível em: <<http://patrimoniode todos.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 5 jan. 2010.

SILVA, J. A. **O Município na Constituição de 1988**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989. 184p.

SINDICATURA GENERAL DE LA NACION DA ARGENTINA. **Informações gerais da homepage**. Disponível em: <<http://www.sigen.gov.ar>>. Acesso em: 21 jan. 2010.

SMITH, A. **Lectures on jurisprudence**. Indianapolis: Liberty Press, Ed. R.L. Meek & D.D. Raphael, 1982.

SMOLKA, M. Informalidad, pobreza urbana Y precios de la tierra. **Land Lines, Cambridge**, v. 15, 2003. Disponível em: <[http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/825\\_Informalidad\\_01-03.doc](http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/825_Informalidad_01-03.doc)>. Acesso em: 25 ago. 2009.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 560p.

STAURENGHI, R. **Regularização fundiária de assentamentos informais**. Brasília: MC, 2003. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/textos-diversos/Regularizacao\\_fundiaria\\_de\\_assentamentos\\_informais\\_Rosangela\\_Staurenghi.pdf](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/textos-diversos/Regularizacao_fundiaria_de_assentamentos_informais_Rosangela_Staurenghi.pdf)>. Acesso em: 6 mar. 2010.

## REFERÊNCIAS CONSULTADAS

ABRAMO, P. La ciudad latinoamericana y sus particularidades: mercado del suelo y estructura urbana. In: **Los Desafíos de una política de suelo en América Latina**. Ciudad do Mexico: PUEC/Unan, 2005, v.1, p.76-103.

ABRAMO, P. (Org.) **A Cidade da Informalidade: o desafio das cidades latino americanas**. Rio de Janeiro: Sette Letras/FAPERJ, 2003. 328p.

ALFONSIN, B. M. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, E. (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p.195-267

ALFONSIN, B. M.; FERNANDES, E. (Org.) **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. 368p.

AMARAL FILHO, M. J. T. Da gestão democrática da cidade. In: ALMEIDA, F. D. M.; MEDAUAR, O. (Coord.). **Estatuto da Cidade: Lei n. 10.257, de 10.07.2001**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. cap. 4, p.175-180.

BONDUKI N. **Origens da Habitação Social no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 2004. 334p.

CARVALHO F., J. S. **Manual de direito administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CLICHEVSKY, N. **Pobreza y acceso al suelo urbano: algunas interrogantes sobre las Políticas de regularización en América Latina**. Santiago do Chile: CEPAL, 2003. 88p. (Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n. 75)

CLICHEVSKY, N. **Regularizando La informalidad del suelo em América Latina y Caribe**. Santiago do Chile: CEPAL, 2006. (Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n. 28).

CYMBALISTA, R. Política urbana e regulação urbanística no Brasil -conquistas e desafios de um modelo em construção. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). **Políticas Públicas - reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. 310p.

CHAER, T. M. S. **Regularização fundiária em área de preservação permanente: uma contribuição à gestão urbana sustentável**. 2007. 178f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2007.

DE SOTTO, H. A importância do título. **Globo News**, Rede Globo, 15 abr. 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: IBAM, 2002.

JACOMINO, S. Por uma nova ordem jurídico - registral no Brasil. In: **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade - diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p.293-307.

LEAL, R. G. **Direito urbanístico**: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p.164.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Apoio a projetos de regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas - Programa Papel Passado**. Brasília: MC, 2006.

MUKAI, S. T. **Regularização fundiária sustentável urbana e seus instrumentos**. 2007. 162f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2007.

MUKAI, T. **Temas atuais de direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. 350p.

NUNES, R. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Doutrina e Jurisprudência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 135p.

OLIVEIRA, R. F. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. 167p.

QUEIROZ, L. C.; C., CARDOSO, A. L. (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003. 190p.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel/ FAPESP, 1997. 242p. (Coleção Cidade Aberta).

ROLNIK, R. et al. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. 224p.

SALLES, V. A. P. Regularização fundiária. In: **Regularização fundiária plena**: referencias conceituais. Brasília: Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2007.

SAULE JÚNIOR, N.; CARDOSO, P. M. **O direito à moradia no Brasil**: violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. 160p.

SOUZA, S. I. N. **Direito à moradia e de habitação**. análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. 367p.

VIANA, M. A. **Comentários à lei sobre o parcelamento do solo urbano**. São Paulo: Saraiva, 1984. 173p.

## ANEXO A - Quadros Comparativos

<b>DECRETO-LEI nº 3.365/41 (*)</b>	<b>LEI nº 9.785/99</b>
Art. 5º. Consideram-se de utilidade pública:	Art 5º.....
.....	.....
I) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouro públicos; a execução de planos de urbanização; o loteamento de terrenos edificados ou não para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;	I) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouro públicos; a execução de planos de urbanização; <u>o parcelamento do solo, com ou sem edificação</u> , para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;
.....	.....
	<u>§ 3º. Ao imóvel desapropriado para implantação de parcelamento popular, destinados às classes de menor renda, não se dará outra utilização nem haverá retrocessão.</u>

**Quadro 3** - Quadro comparativo do decreto lei nº 3.365/41( lei sobre desapropriação de interesse público) e lei nº 9.785/99

Fonte: Prefeitura Municipal de Volta Redonda (2009)

<b>LEI nº 6.015/73</b>	<b>LEI nº 9.785/99</b>
Art. 167. No registro de imóveis, além da matrícula, serão feitos:	Art. 167 .....
I – O registro:	I - .....
.....	.....
	<u>36) da imissão provisória na posse, e respectiva cessão e promessa de cessão, quando concedida à União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou suas entidades delegadas, para execução de parcelamento popular, com finalidade urbana, destinado às classes de menor renda.</u>

**Quadro 4** - Quadro comparativo da lei nº 6.015/73( lei de registros públicos) e lei nº 9.785/99

Fonte: Prefeitura Municipal de Volta Redonda (2009)



LEI nº 6.766/79	LEI nº 9.785/99
<b>continuação</b>	
<p>Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:</p> <p>I – as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba, ressalvado o disposto no § 1º deste artigo;</p> <p>.....</p> <p>§ 1º. A percentagem de áreas públicas prevista no inciso I deste artigo não poderá ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba, salvo nos loteamentos destinados a uso industrial cujos lotes forem maiores do que 15.000 m<sup>2</sup> (quinze mil metros quadrados), caso em que a percentagem poderá ser reduzida.</p> <p>.....</p> <p>Art. 7º. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, indicará, nas plantas apresentadas junto com o requerimento, de acordo com as diretrizes de planejamento estadual e municipal:</p> <p>.....</p> <p>Parágrafo único. As diretrizes expedidas vigorarão pelo prazo máximo de 2 (dois) anos.</p> <p>Art. 8º. O Município de menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes poderá dispensar, por lei, a fase de fixação das diretrizes previstas nos artigos 6º e 7º desta Lei, para a aprovação do loteamento.</p>	<p>Art. 4º. ....</p> <p>I – as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista <u>pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem</u>;</p> <p>.....</p> <p>§ 1º. <u>A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divide o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.</u></p> <p>.....</p> <p>Art. 7º. ....</p> <p>.....</p> <p>Parágrafo único. As diretrizes expedidas vigorarão pelo prazo máximo de <u>quatro</u> anos.</p> <p>Art. 8º. O Município de menos de cinquenta mil habitantes e <u>aqueles cujo plano diretor contiver diretrizes de urbanização para a zona em que se situe o parcelamento poderão</u> dispensar, por lei, a fase de fixação das diretrizes previstas nos artigos 6º e 7º desta Lei.</p>



LEI nº 6.766/79	LEI nº 9.785/99
<b>continuação</b>	
<p>Art. 9º. Orientado pelo traçado e diretrizes oficiais, quando houver, o projeto contendo desenhos e memorial descritivo, será apresentado à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, acompanhado de título de propriedade, certidão de ônus reais e certidão negativa de tributos municipais, todos relativos ao imóvel. .....</p> <p>Art. 10. Para a aprovação de projeto de desmembramento, o interessado apresentará requerimento à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, acompanhado de título de propriedade e de planta do imóvel a ser desmembrado contendo: .....</p> <p>Art. 11. Aplicam-se ao desmembramento, no que couber, as disposições urbanísticas exigidas para o loteamento, em especial o inciso II do artigo 4º e o artigo 5º desta Lei.</p> <p>Art. 12. O projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os artigos 6º e 7º desta Lei, salvo a exceção prevista no artigo seguinte.</p>	<p>Art. 9º. Orientado pelo traçado e diretrizes oficiais, quando houver, o projeto contendo desenhos, memorial descritivo e <u>cronograma de execução das obras com duração máxima de quatro anos</u>, será apresentado à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal, quando for o caso, acompanhado de <u>certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente</u>, de certidão negativa de tributos municipais e <u>do competente instrumento de garantia, ressalvado o disposto no § 4º do art. 18.</u> ..... <u>§ 3º. Caso se constate, a qualquer tempo, que a certidão da matrícula apresentada como atual não tem mais correspondência com os registros e averbação cartorárias do tempo de sua apresentação, além das conseqüências penais cabíveis, serão consideradas insubsistentes tanto as diretrizes expedidas anteriormente, quanto as aprovações conseqüentes.</u></p> <p>Art. 10. Para a aprovação de projeto de desmembramento, o interessado apresentará requerimento à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, acompanhado <u>certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, ressalvado o disposto no § 4º do art. 18</u>, e de planta do imóvel a ser desmembrado contendo: .....</p> <p>Art. 11. Aplicam-se ao desmembramento, no que couber, as disposições urbanísticas vigentes para as regiões em que se situem <u>ou, na ausência ou, na ausência destas, as disposições urbanísticas para os loteamentos.</u></p> <p>Art. 12 ..... <u>Parágrafo único. O projeto aprovado deverá ser executado no prazo constante do cronograma de execução, sob pena de caducidade da aprovação.</u></p>

LEI nº 6.766/79	LEI nº 9.785/99
<b>continuação</b>	
<p>Art. 13. Caberão aos Estados o exame e a anuência prévia para a aprovação pelos Municípios, de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições: .....</p> <p>Art. 16. A lei municipal definirá o número de dias em que um projeto de loteamento, uma vez apresentado com todos os seus elementos, deve ser aprovado ou rejeitado.</p> <p>Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanha dos seguintes documentos: I – título de propriedade do imóvel; ..... V – cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com duração máxima de 2 (dois) anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras; .....</p>	<p>Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições: .....</p> <p>Art. 16. A lei municipal definirá <u>os prazos para que um projeto de parcelamento apresentado seja aprovado ou rejeitado e para que as obras executadas sejam aceitas ou rejeitadas.</u> <u>§ 1º. Transcorridos os prazos sem manifestação do Poder Público, o projeto será considerado rejeitado ou as obras recusadas, assegurada a indenização por eventuais danos derivados da omissão.</u> <u>§ 2º. Nos municípios cuja legislação for omissa, os prazos serão de noventa dias para a aprovação ou rejeição e de sessenta dias para a aceitação ou recusa fundamentada das obras de urbanização.</u></p> <p>Art. 18. .... I – título de propriedade do imóvel <u>ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos §§4º e 5º;</u> .....</p> <p>V – cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura <u>Municipal ou pelo Distrito Federal</u>, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com duração máxima de <u>quatro</u> anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras; .....</p>

LEI nº 6.766/79	LEI nº 9.785/99
<p>Art. 26. Os compromissos de compra e venda, as cessões ou promessas de cessão poderão ser feitos por escritura pública ou por instrumento particular, de acordo com o modelo depositado na forma do inciso VI do artigo 18 e conterão, pelo menos, as seguintes indicações:</p> <p>.....</p>	<p style="text-align: right;"><b>continuação</b></p> <p><u>§ 4º. O título de propriedade será dispensado quando se tratar de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, em imóvel declarado de utilidade pública, com processo de desapropriação judicial em curso e imissão provisória na posse, desde que promovidas pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou suas entidades delegadas, autorizadas por lei a implantar projetos de habitação.</u></p> <p><u>§ 5º. No caso de que trata o § 4º, o pedido de registro do parcelamento, além dos documentos mencionados nos incisos V e VI deste artigo, será instruído com cópias autênticas da decisão que tenha concedido a imissão provisória na posse, do decreto de desapropriação, do comprovante de sua publicação na imprensa oficial e, quando formulado por entidades delegadas, da lei de criação e de seus atos constitutivos</u></p> <p>Art. 26. ....</p> <p>.....</p> <p><u>§ 3º. Admite-se, nos parcelamentos populares, a cessão da posse em que estiverem provisoriamente imitidas a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas entidades delegadas, o que poderá ocorrer por instrumento particular, ao qual se atribui, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando a disposição do inciso II do artigo 134 do Código Civil.</u></p> <p><u>§ 4º. A cessão da posse referida no § 3º, cumpridas as obrigações do cessionário, constitui crédito contra o expropriante, de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamento habitacional.</u></p> <p><u>§5º. Com o registro da sentença que, em processo de desapropriação, fixar o valor da indenização, a posse referida no §3º converter-se-á em propriedade e sua cessão, em compromisso de compra e venda e compra, conforme haja obrigações a cumprir ou estejam elas cumpridas, circunstância que, demonstradas ao Registro de Imóveis, serão averbadas na matrícula relativa ao lote.</u></p> <p><u>§ 6º. Os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título para o registro da propriedade do lote adquirido, quando acompanhados da respectiva prova de quitação.</u></p>

LEI nº 6.766/79	LEI nº 9.785/99
<b>continuação</b>	
<p>Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos adquirentes dos lotes.</p> <p>.....</p> <p>Art. 43. Ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas exigidas no inciso I, do artigo 4º, desta Lei, não se poderá alterar sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas, civis e criminais previstas.</p> <p>Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública:</p> <p>.....</p> <p>Parágrafo único. O crime definido neste artigo é qualificado, se cometido:</p> <p>.....</p> <p>II – Com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ou com omissão fraudulenta de fato e ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave.</p> <p>.....</p> <p>Art. 51. Quem, de qualquer modo, concorra para a prática dos crimes previstos no artigo anterior desta Lei, incide nas penas a estes cominadas, considerados em especial os atos praticados na qualidade de mandatário de loteador, diretor ou gerente de sociedade.</p>	<p>Art. 40. ....</p> <p>.....</p> <p>§ 5º. A regularização de um parcelamento pela Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal, quando for o caso, não poderá contrariar o disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei, ressalvado o disposto no § 1º desse último.</p> <p>Art. 43. ....</p> <p><u>Parágrafo único. Neste caso, o loteador ressarcirá a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, em pecúnia ou em área equivalente, no dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas.</u></p> <p>Art. 50. ....</p> <p>.....</p> <p>Parágrafo único.....</p> <p>.....</p> <p>II – Com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, <u>ressalvado o disposto no art. 18, §§ 4º e 5º, desta Lei</u> ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave.</p> <p>.....</p> <p>Art. 51. ....</p> <p><u>Parágrafo único. VETADO – (As infrações previstas no artigo anterior deixam de ser consideradas crime se as irregularidades previstas nesta Lei forem sanadas até o oferecimento da denúncia.)</u></p>

LEI nº 6.766/79	<u>LEI nº 9.785/99</u>
<b>conclusão</b>	
	<p><u>Art. 53-A. São considerados de interesse público os parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa de Prefeituras Municipais e do Distrito Federal, ou entidades autorizadas por lei, em especial as regularizações de parcelamentos e de assentamentos. Parágrafo único. Às ações e intervenções de que trata este artigo não será exigível documentação que não seja a mínima necessária e indispensável aos registros no cartório competente, inclusive sob a forma de certidões, vedadas as exigências e as sanções pertinentes aos particulares, especialmente aquelas que visem garantir a realização de obras e serviços, ou que visem prevenir questões de domínio de glebas, que se presumirão asseguradas pelo Poder Público respectivo.</u></p>

**Quadro 5** - Quadro comparativo da lei nº 6.766/79( lei de parcelamento do solo) e lei nº 9.785/99

Fonte: Prefeitura Municipal de Volta Redonda (2009)

## ANEXO B - Quadro Leis América Latina

PAIS	LEI	PROMULGAÇÃO	CONTEÚDO
ARGENTINA	Constituição	1994	- direito a moradia digna - inviolabilidade da propriedade - desapropriação por utilidade pública deve ser prevista em lei e previamente indenizada.
	Código Civil	1998	- direito sobre a terra, a propriedade e a posse.
	Lei 23.697	1989	- declara a emergência econômica do Estado Argentino, autorizando a venda de terras do Estado que sejam declaradas desnecessárias.
	Decreto 1001	1990	- autoriza a venda (regularização dominial) dos imóveis localizados em ocupações irregulares, na cidade de Buenos Aires, constates na lei, declarando estes desnecessários.
	Decreto 2.441(“Programa Arraigo”)	1990	- autoriza a venda de imóveis do Estado Argentino, reconhecendo que não existe utilidade dos prédios ocupados irregularmente.
	Lei 23.967	1991	- transfere as terras de propriedade da Nação, de empresas estatais e autarquias, ou empresas que o Estado Argentino tenha participação majoritária no Capital, e que estão ocupadas irregularmente por habitações consolidadas e que se considera desnecessárias, para os estados e cidade de Buenos Aires, para que posteriormente sejam vendidas a seus atuais ocupantes, ou para que sejam incorporados a planos de habitação social para famílias de baixa renda.
	Lei 24.374( regularização dominial de loteamentos)	1994	- estabelece um regime de regularização dominial em favor dos ocupantes que tenham a posse pública, pacífica e continua durante 3 anos, antes de 01/01/92, de forma lícita, de imóveis urbanos que tenham como destino principal habitação única e permanente.

Quadro 6 - Quadro das leis aplicáveis ao tema na Argentina

Fonte: Elaborado pela autora baseado em Clichevsky (2006)

PAIS	LEI	PROMULGAÇÃO	CONTEÚDO
<b>BOLIVIA</b>	Constituição	2004	- garante a propriedade privada e a sua função social. - imóveis urbanos não podem possuir terra não edificada maiores que as fixadas em lei. - domínio originário do Estado sobre o solo e subsolo com todas as suas riquezas.
	Código Civil	1975	- o direito, a garantia e a proteção da propriedade privada pelo Estado em relação com a função social e função econômica-social.
	Lei 3.313( Lei dos assentamentos humanos, harmônicos e estrategicamente planejados)	2005	- cria a Política de assentamentos humanos, harmônicos e estrategicamente planejado com a finalidade de consolidar e conservar os assentamentos de forma sustentável. - assentamentos e ocupações irregulares já consolidados serão passíveis de despejo.
	Lei 2.372( regularização do direito de propriedade)	2002	- procedimentos excepcionais para regularizar massivamente imóveis que não tem registro/ título de propriedade em 31/12/00 e que possuíam construção permanente e habitadas por seus possuidores.
	Decreto-Lei 3.819	1954	- estabelece a área máxima não edificada em 10 mil metros. O excedente é desapropriado.

**Quadro 7** - Quadro das leis aplicáveis ao tema na Bolívia

Fonte: Elaborado pela autora baseado em Clichevsky (2006)

PAIS	LEI	PROMULGAÇÃO	CONTEÚDO
<b>continua</b>			
<b>CHILE</b>	Constituição	1980	- assegura a todas as pessoas o direito a propriedade em suas diversas espécies sobre toda classe de bens corpóreos e incorpóreos. - só a lei pode estabelecer o modo de adquirir a propriedade, de usar, gozar e dispor dela e as limitações e obrigações que derivem de sua função social.
	Código Civil	1857	- o domínio( também chamado de propriedade) é o direito real em uma coisa corpórea, para gozar e dispor dela arbitrariamente; não sendo contra lei ou contra o direito alheio. - os modos de adquirir o domínio são a ocupação, a acessão, a tradição, a sucessão por <i>causa mortis</i> e a prescrição. - se chamam bens nacionais aqueles cujo domínio pertence a nação toda. - bens nacionais de uso público ou bens públicos são aqueles cujo uso pertence a todos os habitantes da Nação, como as ruas, praças, pontes e passagens, o mar adjacente e suas praias. - bens do Estado ou bens fiscais: são os bens nacionais cujo uso não pertence geralmente aos habitantes.

PAIS	LEI	PROMULGAÇÃO	CONTEÚDO
<b>conclusão</b>			
	Lei 16.741	1968	- estabelece normas para saneamento dos títulos de domínio e urbanização da população em situação irregular.
	Decreto de Lei 1939	1977	- estabelece normas de aquisição de bens do Estado; administração e disposição( este último permite a outorga gratuita de títulos de domínio para as pessoas de baixa renda).
	Lei 19.445 ( modificou o decreto lei 2695/79)	2001	- sobre a regularização da posse e ocupação de imóveis fiscais.
	Lei 19.558	2003	- faculta ao Ministério dos Bens Nacionais regularizar as propriedades municipais ou do SERVIU que são ocupadas por particulares, com a prévia autorização do dono do terreno.

**Quadro 8** - Quadro das leis aplicáveis ao tema no Chile

Fonte: Elaborado pela autora baseado em Clichevsky (2006)

PAIS	LEI	PROMULGAÇÃO	CONTEÚDO
<b>continua</b>			
<b>COLOMBIA</b>	Constituição	1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>- propriedade: função social e ecológica com responsabilidades; prevalece o interesse público sobre o individual; promoção da propriedade associativa e solidária; desapropriação judicial ou administrativa; indenização.</li> <li>- o Estado promoverá, de acordo com a lei, o acesso a propriedade.</li> <li>- a lei regulamentará as ações populares para a proteção dos direitos e interesses coletivos, relacionados com o patrimônio, o espaço, a segurança e saúde pública.</li> <li>- todos os colombianos tem direito à moradia adequada.</li> <li>- o Estado fixará as condições necessárias para efetivar o direito de propriedade e promoverá planos de habitação de interesse social, sistemas adequados de financiamento a longo prazo e formas associativas de execução dos programas habitacionais.</li> </ul>
	Código Civil	1887	<ul style="list-style-type: none"> <li>- os bens situados nos territórios e aqueles que se encontrem nos estados, e cuja a Nação tenha interesse na propriedade, estão sujeitos as disposições deste código, mesmo quando seus donos são estrangeiros residentes fora da Colômbia.</li> <li>-se chamam bens da União aqueles cujo domínio pertence à República.</li> <li>- são bens da União todas as terras que estão situadas dentro dos limites do território nacional e que carecem de outro dono.</li> </ul>



PAIS	LEI	PROMULGAÇÃO	CONTEÚDO
			<b>conclusão</b>
	Lei 9 de Reforma Urbana	1989	- regula temas como: o espaço público, a aquisição de bens pela disposição voluntária ou desapropriação, a legalização de títulos para a habitação de interesse social, as licenças e sanções urbanísticas, os bancos de terra e a integração e reajuste das terras.
	Lei 388 de desenvolvimento territorial (modifica a lei 9/89 e lei 3/91)	1997	- estabelece os mecanismos que permitem o município, no exercício de sua autonomia, promover o ordenamento do território, o uso equitativo e racional do solo, a preservação e defesa do patrimônio ecológico e cultural localizado no seu âmbito territorial e a prevenção de desastres nos assentamentos de alto risco, assim como a execução de ações urbanísticas eficientes. - garante que a utilização do solo por parte dos proprietários, se ajuste a função social da propriedade e permite se tornar efetivos os direitos constitucionais de moradia e serviços públicos domiciliares, e vela a criação e preservação dos espaços públicos, assim como pela proteção do meio ambiente e a preservação de desastres.

**Quadro 9** - Quadro das leis aplicáveis ao tema na Colômbia

Fonte: Elaborado pela autora baseado em Clichevsky (2006)

PAIS	LEI	PROMULGAÇÃO	CONTEÚDO
<b>COSTA RICA</b>	Constituição	1980	- assegura a todas as pessoas o direito a propriedade em suas diversas espécies sobre toda classe de bens corpóreos e incorpóreos. - só a lei pode estabelecer o modo de adquirir a propriedade, de usar, gozar e dispor dela e as limitações e obrigações que derivem de sua função social.
	Código Civil	1985	- o domínio ou propriedade absoluta sobre uma coisa compreende os direitos de posse, usufruto, transformação e disposição, de defesa e exclusão e de restituição e indenização. - para que sejam protegidos pela lei, os imóveis devem estar devidamente inscritos no Registro Geral de Propriedade. - o direito de posse pode ser exercido em nome próprio ou de outro.

**Quadro 10** - Quadro das leis aplicáveis ao tema na Costa Rica

Fonte: Elaborado pela autora baseado em Clichevsky (2006)

PAIS	LEI	PROMULGAÇÃO	CONTEÚDO
GUATEMALA	Constituição	1985	<ul style="list-style-type: none"> <li>- se garante a propriedade privada como um direito inerente a pessoa humana e o Estado garante o exercício desse direito.</li> <li>- nos casos concretos, a propriedade privada poderá ser desapropriada por razões de utilidade coletiva, benefício social ou interesse público, devidamente comprovadas.</li> </ul>
	Código Civil	1987	<ul style="list-style-type: none"> <li>- estabelece o direito a propriedade privada da terra, sua limitações e relações que em torno desta pode se executar.</li> <li>- a propriedade pode ser desapropriada por razões de utilidade coletiva, benefício social ou interesse público, previamente indenizados, conforme determinação de lei específica.</li> <li>- as transações com bens imóveis só são válidas se registradas no Registro da Propriedade imóvel.</li> </ul>
	Decreto 120 ( Lei de Moradia e Assentamentos Humanos e Acordo de Paz)	1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>- enfatiza a responsabilidade de garantir a propriedade sobre a moradia e promoção da regularização da terra.</li> <li>- promove a legalização, acesso e registro de terrenos.</li> </ul>
	Decreto 84 ( Lei de Adjudicação de bens imóveis do Estado, Governo ou Nação, a favor das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza)	2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a legalização dos imóveis nessas situações feita de forma administrativa( extrajudicial).</li> </ul>
	Decreto 25 (Lei de Adjudicação de bens imóveis localizados em projetos executados pelo extinto Banco Nacional de Habitação, a favor das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza)	2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>- autoriza a adjudicação e venda de ocupações ou parte delas, ocupadas por famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.</li> </ul>

**Quadro 11** - Quadro das leis aplicáveis ao tema na Guatemala  
 Fonte: Elaborado pela autora baseado em Clichevsky (2006)

PAIS	LEI	PROMULGAÇÃO	CONTEÚDO
<i>continua</i>			
MÉXICO	Constituição	1917 (última reforma: 1992)	<p>- toda pessoa tem o direito a um meio ambiente adequado para seu desenvolvimento e bem estar.</p> <p>- toda família tem direito a desfrutar de uma moradia digna.</p> <p>- as medidas necessárias para ordenar os assentamentos humanos e estabelecer os recursos adequados, usos, reservas e destinação das terras, águas e bosques, com o objetivo de executar obras públicas e de planejar e regular a fundação, conservação, melhora e crescimento dos centros populacionais e para preservar e restaurar o equilíbrio ecológico, serão estabelecidos.</p> <p>- se considera de interesse público e de benefício social, a determinação de recursos, reservas, uso e destino de áreas e prédios dos centros populacionais, contidos nos planos e programas de desenvolvimento urbano.</p>
	Código Civil	1928	<p>- são objetos do patrimônio da família: a sua habitação e em alguns casos a parcela de terra cultivável.</p> <p>- os bens afetados do patrimônio da família são inalienáveis e não estarão sujeitos a embargo, nem gravamento algum.</p> <p>- os bens de domínio do poder público se dividem entre bens de uso comum, bens destinados a um serviço público e bens próprios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• os bens de uso comum são inalienáveis e imprescritíveis.</li> <li>• Os bens destinados a um serviço público e os bens próprios, pertencem ao pleno domínio da Federação, dos estados e dos municípios.</li> <li>• são bens de propriedade particular todas as coisas cujo domínio lhe pertença legalmente, e delas ninguém pode se aproveitar sem o consentimento do dono ou autorizado por lei.</li> </ul>
	Lei Geral dos Assentamentos Humanos	1993	<p>As disposições dessa lei são de ordem pública e interesse social e tem por objeto:</p> <p>- estabelecer a concorrência da federação, das entidades federativas( estados) e dos municípios, para o ordenamento e regulação dos assentamentos humanos no território nacional.</p> <p>- fixar as normas básicas para planejar e regular o ordenamento territorial dos assentamentos humanos e a fundação, conservação, melhora e crescimento dos centros populacionais.</p> <p>- definir os princípios para determinar os recursos, reservas, usos e destinos de áreas e prédios que regulem a propriedade nos centros populacionais.</p> <p>- determinar as bases para a participação social em matéria de assentamentos humanos.</p>

PAIS	LEI	PROMULGAÇÃO	CONTEÚDO
<b>conclusão</b>			
	Lei de desapropriação	1936	<p>- São consideradas causas de utilidade pública, entre outras:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a abertura, ampliação o alinhamento de ruas, a construção de calçadas, pontes, estradas e túneis para facilitar o trânsito urbano e suburbano.</li> <li>• o estabelecimento, ampliação e saneamento das populações e portos, a construção de hospitais, escolas, parques, jardins, campos desportivos ou de aterrisagem, construção de escritórios para o governo Federal e de qualquer obra destinada a prestar serviços de benefício coletivo.</li> <li>• para a criação ou melhora dos centros populacionais e de suas fontes próprias de vida.</li> </ul> <p>- a indenização será coberta pelo Estado quando a coisa desapropriada passe para seu patrimônio. Quando a coisa passe para o patrimônio de pessoa distinta do Estado, essa pessoa pagará o importe da indenização.</p>

**Quadro 12** - Quadro das leis aplicáveis ao tema no México

Fonte: Elaborado pela autora baseado em Clichevsky (2006)

PAIS	LEI	PROMULGAÇÃO	CONTEÚDO
<b>continua</b>			
<b>NICARÁGUA</b>	Constituição	1987( última reforma: 2000)	<p>- garante a propriedade privada.</p> <p>- a lei pode estabelecer limites e obrigações a propriedade em virtude de sua função social por causa de utilidade pública ou de interesse social.</p> <p>- os nicaragüenses tem direito a moradia digna, cômoda e segura que garanta a privacidade familiar( o Estado promoverá a realização deste direito).</p>
	Código Civil	1904	- os títulos de domínio, herança ou de outros direitos reais sobre bens imóveis, que não estejam devidamente inscritos ou anotados no Registro de Propriedade, não produzirão efeitos perante terceiros.
	Lei 86 (Legalização especial de Casa e Terrenos)	1990	- promove a legalização de terrenos e propriedades outorgadas pela Revolução Sandinista, de maneira individual, coletiva ou empresarial.

PAIS	LEI	PROMULGAÇÃO	CONTEÚDO
<b>conclusão</b>			
	Lei 278	1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>- revisa as transferências realizadas de maneira duvidosa a pessoas que não seriam beneficiários legítimos da reforma urbana, durante a Revolução Popular Sandinista.</li> <li>- se aplica a todos os assentamentos criados antes de 1990.</li> </ul>
	Lei 309 (Regulação, Ordenamento e Titulação dos Assentamentos Humanos Espontâneos)	1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>- estabelece um marco jurídico que permite o ordenamento urbano, a demarcação e titulação dos assentamentos humanos espontâneos constituídos antes de 31 de dezembro de 1998.</li> <li>- os títulos serão dados às famílias.</li> </ul>

**Quadro 13** - Quadro das leis aplicáveis ao tema na Nicarágua

Fonte: Elaborado pela autora baseado em Clichevsky (2006)

PAIS	LEI	PROMULGAÇÃO	CONTEÚDO
<b>continua</b>			
<b>PARAGUAI</b>	Constituição	1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>- garante a propriedade privada, cujo conteúdo e limite serão estabelecidos por lei, atendendo a sua função econômica e social, a fim de ser acessível a todos.</li> <li>- ninguém pode ser privado de sua propriedade sem sentença judicial, mas se admite a desapropriação pela utilidade pública ou pelo interesse social, que será determinada, em cada caso, por lei.</li> <li>- a lei garantirá o prévio pagamento de justa indenização, estabelecida convencionalmente por sentença judicial.</li> <li>- todos os habitantes da República têm direito a moradia digna e o Estado estabelecerá as condições pra efetivar esse direito e promoverá planos de habitação de interesse social, especialmente destinadas a famílias de baixa renda, mediante sistema de financiamentos adequados.</li> </ul>
	Código Civil	1986	<ul style="list-style-type: none"> <li>- as formas de adquirir a propriedade imóvel são: contrato, acessão, usucapião, e sucessão hereditária.</li> <li>- perde-se o domínio pela disposição, transmissão ou declaração judicial, execução de sentença, desapropriação e por abandono declarado em escritura pública.</li> <li>- pode ser solicitado o domínio do imóvel(usucapião) ao juiz, caso exista posse ininterrupta durante 20 anos, sem a necessidade de título( contrato) ou boa-fé. As terras de domínio privativo do Estado e de seus entes autônomos, não podem ser adquiridas por usucapião.</li> </ul>

PAIS	LEI	PROMULGAÇÃO	CONTEÚDO
			<b>conclusão</b>
	Lei 1909 (Lei de loteamentos)	2002	- loteamento: toda divisão ou parcelamento de imóveis em duas ou mais frações destinadas à venda em zona urbana, suburbana ou rural, com a finalidade de urbanização.

**Quadro 14** - Quadro das leis aplicáveis ao tema no Paraguai  
 Fonte: Elaborado pela autora baseado em Clichevsky (2006)

PAIS	LEI	PROMULGAÇÃO	CONTEÚDO
			<b>continua</b>
<b>PERU</b>	Constituição	1993 ( última reforma: 2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- o direito de propriedade é inviolável e deve ser exercido em harmonia com o bem comum e dentro dos limites da lei.</li> <li>- o estado garante o direito de propriedade.</li> <li>- ninguém pode ser privado de sua propriedade, senão pela segurança nacional ou necessidade pública, declarada por lei, e com prévio pagamento de justa indenização.</li> <li>- a lei pode, por razão da segurança nacional, estabelecer temporariamente restrições e proibições específicas para a aquisição, posse, exploração e transferência de determinados bens.</li> <li>- os bens de domínio público são inalienáveis e imprescritíveis e podem ser concedidos a particulares conforme lei, para seu aproveitamento econômico.</li> <li>- toda pessoa tem direito a uma moradia digna com acesso aos serviços básicos.</li> <li>- O estado promoverá programas públicos e privados de urbanização e moradia, regulará a utilização do solo urbano e rural, com a participação da comunidade local, de acordo com a lei.</li> </ul>
	Código Civil	1984	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a propriedade é o poder jurídico que permite usar, desfrutar, dispor e reivindicar um bem. Deve ser exercido em harmonia com o interesse social e dentro dos limites da lei.</li> <li>- a propriedade predial está sujeita ao zoneamento, processos de habitação, subdivisão e os requisitos e limitações que estabeleçam as disposições específicas em lei.</li> </ul>
	Lei 13.517	1961	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reconhece os assentamentos humanos.</li> <li>- define o “bairro marginal” ou “barriada”, a zona de terreno de propriedade fiscal( da Nação), municipal, comunal( estado) ou privada situada dentro dos limites dos centros populacionais ou nas áreas suburbanas, por invasão ou à margem das leis sobre propriedade, com ou sem autorização municipal, sobre lotes distribuídos sem planos aprovados oficialmente, constituindo agrupamento de habitações de qualquer estrutura, carecendo de um ou mais serviços: água potável, drenagem, calçadas, VEREDAS, vias de trânsito veicular, etc.</li> </ul>

PAIS	LEI	PROMULGAÇÃO	CONTEÚDO
<b>conclusão</b>			
	Decreto Supremo 014-97-MC	1997	- reconhece e dá publicidade aos direitos de posse e propriedade sobre prédios construídos em povoados jovens, populares a nível nacional.
	Lei 27.157	1999	- regulariza a edificação. - estabelece procedimentos para o registro de propriedade de terrenos e edificações.(propriedade exclusiva ou comum).

**Quadro 15** - Quadro das leis aplicáveis ao tema no Peru

Fonte: Elaborado pela autora baseado em Clichevsky (2006)

PAIS	LEI	PROMULGAÇÃO	CONTEÚDO
<b>URUGUAI</b>	Constituição	1967( ultima reforma: 1996)	- todo habitante da República tem direito a gozar de moradia adequada. - a lei deverá assegurar a moradia higiênica e econômica, facilitando sua aquisição e estimulando a investimento do capital privado para esse fim
	Código Civil	1994	- o domínio( propriedade) é o direito de gozar e dispor de uma coisa arbitrariamente, não sendo contra a lei ou contra direito alheio. - os modos de adquirir a propriedade são: a ocupação, a acessão, a tradição, a sucessão por causa de morte e a prescrição.

**Quadro 16** - Quadro das leis aplicáveis ao tema no Uruguai

Fonte: Elaborado pela autora baseado em Clichevsky (2006)

PAIS	LEI	PROMULGAÇÃO	CONTEÚDO
<b>continua</b>			
<b>VENEZUELA</b>	Constituição	1999( ultima reforma:)	- as terras baldias existentes nas dependências federais e nas ilhas fluviais ou lacustres não poderão alienar-se seu aproveitamento só poderá ser concedido de modo que não implique, direta ou indiretamente, na transferência da propriedade de sua terra. - toda pessoa tem direito a uma moradia adequada, segura, cômoda, higiênica, com serviços básicos essenciais, que incluam o habitante nas relações humanas familiares. - não se decretarão, nem executarão confiscos de bens com exceção dos casos previstos na Constituição. Poderão ser objeto de confisco os bens de pessoas naturais ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, responsáveis por delitos cometidos contra o patrimônio público.

PAIS	LEI	PROMULGAÇÃO	CONTEÚDO
			<b>conclusão</b>
	Código Civil	1982	<ul style="list-style-type: none"> <li>- o proprietário de uma coisa tem o direito de reivindicá-la de qualquer possuidor, ou detentor, salvo as exceções estabelecidas em lei.</li> <li>- ninguém pode ser obrigado a ceder sua propriedade, nem a permitir que outros façam uso dela, senão por causa da utilidade pública ou social, mediante justo contraditório e indenização prévia.</li> <li>- a propriedade do solo leva consigo a da superfície e de todo quanto se encontra encima ou embaixo dela, salvo o disposto em lei especial.</li> </ul>
	Lei que regula o subsistema de moradia e política habitacional	1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mediante lei especial serão estabelecidos os procedimentos e modalidades de reconhecimento dos direitos, aquisição da propriedade e utilização das terras públicas e privadas ocupadas pelos habitantes de bairros populares.</li> <li>- os programas atenderão o melhoramento progressivo das condições ambientais, do ordenamento urbano e da regularização fundiária.</li> </ul>
	Decreto 1666	2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reconhece os assentamentos urbanos populares como parte.</li> <li>- inicia um processo de regularização da posse da terra urbana.</li> <li>- pretende a reabilitação integral dos assentamentos populares.</li> </ul>

**Quadro 17** - Quadro das leis aplicáveis ao tema na Venezuela

Fonte: Elaborado pela autora baseado em Clichevsky (2006)