

---

# PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA\*

---

---

---

---

---

---

---



Everton Narciso de Oliveira, Lúcia Maria Moraes,  
Renata Lazara Gouveia, Rafael Spindola Vasconcelos

Resumo: atualmente a regularização fundiária é um tema pouco conhecido diante das comunidades, porém é de grande importância visto que parte da população desconhece seus direitos quanto à moradia. A regularização fundiária visa erradicar as irregularidades advindas de diversos setores da comunidade, com ênfase no setor de renda mais baixa, que devido à sua situação precária acaba por realizar ocupação de áreas e até mesmo pessoas idôneas que nunca tiveram a instrução correta da regularização. Esse artigo tem como objetivo caracterizar o papel da regularização fundiária de interesse social, bem como os métodos, deveres e direitos para legalização, sendo utilizado como estudo de caso o bairro Jardim Nova Esperança em Goiânia-Go. Justifica-se este estudo face a grande porcentagem de irregularidades em assentamentos, que alimentam à ineficiência do sistema habitacional e criam barreiras no que se diz respeito aos deveres e direitos da população. Conclui-se que o estudo realizado, apresentou a Regularização Fundiária do setor Jardim Nova Esperança que exigiu não apenas legalidade do poder público mas também introduziu ações de urbanizações a fim de uma melhoria habitacional. Para o poder público as ações provocaram dinamismos para que fosse reduzido as irregularidades quanto ao âmbito jurídico, social e econômico.

Palavras-chave: Irregularidades. Ocupação. Regularização Fundiária.

## AGRARIAN REGULARISATION PROCESS

Abstract: nowadays land regularization is a subject little known before the communities, but it is of great importance since part of the population is unaware of their rights to housing. Land regularization aims to eradicate irregularities from various sectors of the community, with an emphasis on the lower income sector, which due to its precarious situation ends up occupying areas and even suitable people who have never had the correct instruction of regularization. This article aims to characterize the role of land regularization of social interest, as well as the methods,

duties and rights for legalization, being used as a case study the Jardim Nova Esperança neighborhood in Goiânia-Go. This study is justified in view of the large percentage of irregularities in settlements that feed into the inefficiency of the housing system and create barriers regarding the duties and rights of the population. It was concluded that the study presented the Land Regularization of the Jardim Nova Esperança sector, which required not only legality of the public authority but also introduced urbanization actions in order to improve housing. For the public power the actions provoked dynamisms so that the irregularities regarding the legal, social and economic scope were reduced.

Keywords: Irregularities. Occupation. Land Regularization.

## PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACIÓN FUNDIARIA

Resumen: actualmente la regularización agraria es un tema poco conocido ante las comunidades, pero es de gran importancia ya que parte de la población desconoce sus derechos en cuanto a la vivienda. La regularización agraria pretende erradicar las irregularidades provenientes de diversos sectores de la comunidad, con énfasis en el sector de renta más baja, que debido a su situación precaria acaba por realizar ocupación de áreas e incluso personas idóneas que nunca tuvieron la instrucción correcta de la regularización. Este artículo tiene como objetivo caracterizar el papel de la regularización agraria de interés social, así como los métodos, deberes y derechos para legalización, siendo utilizado como estudio de caso el barrio Jardim Nova Esperanza en Goiânia-Go. Se justifica este estudio frente al gran porcentaje de irregularidades en asentamientos, que alimentan a la ineficiencia del sistema habitacional y crean barreras en lo que se refiere a los deberes y derechos de la población. Se concluye que el estudio realizado, presentó la Regularización Fundiaria del sector Jardim Nova Esperanza que exigió no sólo la legalidad del poder público, sino que también introdujo acciones de urbanizaciones a fin de una mejora de la vivienda. Para el poder público las acciones provocaron dinamismos para que se redujera las irregularidades en cuanto al ámbito jurídico, social y económico.

Palabras clave: Irregularidades. Ocupación. Regularización de la tierra

**A** urbanização se iniciou no século XX, o que ocasionou um grande deslocamento de famílias da área rural para a urbana em busca de melhores condições de vida e trabalho. Neste sentido os centros urbanos passaram a ter a características relevantes no que tange aos processos irregulares na obtenção de moradia, por parte de ocupações ou doações. Essa ocupação irregular apresenta um retorno negativo à sociedade, trazendo impactos socioeconômicos das normas urbanísticas e ambientais, pois ocorre em áreas que apresentam fragilidade ambiental, gerando também desigualdade no mercado imobiliário. Uma das dificuldades enfrentadas é a implementação das leis, visto que a conscientização, acesso a leis e ao poder judiciário são difíceis de alcançar.

Existem vários tipos de irregularidades, como: loteamentos clandestinos, conjuntos promovidos pelo Estado, ocupações e favelas. Tais ocupações são frequentes em áreas de preservação ambiental ou loteadas e não habitadas. Essas irregularidades surgem a partir de aquisição de posse ou propriedade, uma vez que o Estado não elabora ou fiscaliza um plano de desenvolvimento urbano. Dentre as várias irregularidades, deve-se identificar e caracterizar a mesma a fim de aplicar ou gerar um plano de regularização. (COSTA, 2002)

Desde a década de 80 os municípios vêm se deparando com obstáculos no desenvolvimento urbano informal, já que não existia uma política nacional. A partir dessa premissa

o Estatuto da Cidade reconhece o direito social dos ocupantes de assentamentos informais à moradia. A regularização foi caracterizada como programa de urbanização de áreas informais. Em diferentes situações foi usada como referência às políticas de legalização fundiária das áreas e lotes ocupados informalmente vinculando dois aspectos: jurídico e urbanista. Deve-se atentar ao fato de que o processo de regularização não reproduza as mesmas irregularidades. A regularização se torna palpável a partir da existência de uma possível expulsão do loteamento, integrando os assentamentos informais ao conjunto da cidade (PAIVA, 2012).

Avaliando a complexidade do assunto e a necessidade de melhor compreensão sobre a regularização fundiária, o presente trabalho, propõe transmitir aspectos sobre o processo histórico da regularização fundiária no território brasileiro. Em seguida será levantado o papel da regularização fundiária de interesse social, bem como os métodos, deveres e direitos para legalização, sendo utilizado como estudo de caso o bairro Jardim Nova Esperança, objeto principal desta pesquisa. O Jardim Nova Esperança, é um bairro que surgiu em 1979, através do processo de ocupação de um terreno baldio na periferia da cidade de Goiânia.

Com os objetivos definidos, tornou-se necessário desenvolver uma revisão bibliográfica e exploratória abordando assim referenciais literários sobre o tema em questão, utilizando como palavras chave: Regularização Fundiária, Implementação do Jardim Nova Esperança e Ocupação.

#### Justificativa

As cidades brasileiras apresentam grande porcentagem de irregularidades em seus assentamentos, tais irregularidades alimentam à ineficiência do sistema habitacional e criam barreiras no que se diz respeito aos deveres e direitos da população. É uma situação pouco conhecida, mas que vem gerando um grande trâmite de propriedades irregulares, sendo elas urbanas ou rurais. Uma vez conhecido o processo de regularização a própria população pode e deve buscar as autoridades no assunto de modo a minimizar esse alto índice de assentos informais.

#### Metodologia

Este trabalho irá expor o início da regularização fundiária no setor Jardim Nova Esperança, de forma a apresentar o caminho entre as legislações e a necessidade de regularizar. Dentro disso encontram-se autores que expõem a problemática dos assentos urbanos, visando erradicar tão situação. Este trabalho serve de alicerce para o conhecimento legal sobre o tema, visando o bem coletivo.

#### REFERENCIAL TEÓRICO

O processo de regularização fundiária vem ganhando espaço no cenário nacional devido à deficiência habitacional da população, com isso alternativas de moradia surgem.

A necessidade da regularização começou a se concretizar com o aparecimento de desastres sociais, urbanísticos e ambientais.

Realizar esse processo sem interromper o ciclo de produção de irregularidades implicam transtorno social e na demanda de recursos políticos, onde deve-se reduzir o espaço entre o ideal legal e real das condições de moradia e adaptar os modelos urbanos à realidade e limitação institucional das agências públicas. Uma vez que a realidade está associada de forma coerente com a legislação onde é possível estabelecer fatores de correção das irregularidades pendentes usando o processo de escrituração, ou seja, regularizar a propriedade para iniciar os processos de aprovação da propriedade assegurando a posse.

O poder público encontrou uma forma de se potencializar em cima de favores prestados à população, ou seja, investimentos de cunho político se aplicam no concebimento de moradias à quem necessita, tornando essa parcela da população submissa ao seu poder. Essa situação alimenta o processo contínuo de irregularidades.

Atualmente os grandes centros urbanos de países desenvolvidos vem enfrentado uma realidade socioeconômica de imóveis irregulares que podem chegar a aproximadamente 70%. Não obstante, o Brasil possui mais de 50% dos imóveis urbanos com alguma irregularidade fundiária, ou seja, aproximadamente 100 milhões de pessoas moram de forma irregular e estão privadas de algum tipo de equipamento urbano ou comunitário. Para o Ministério das Cidades (2017), esses dados mostram a dificuldade que os estados têm em conseguir regularizar tanto o parcelamento do solo quanto à construção de imóveis.

Visando esse propósito o programa de regularização deve compatibilizar estratégias sociais, econômicas, políticas e institucionais de forma transparente, onde estão envolvidos atores como município, Ministério Público, Defensoria Pública ou Serviço de Assistência Jurídica dos Municípios, Registro de imóveis, Poder Judiciário, ocupantes da área e Câmara Municipal. Uma característica que auxilia uma situação como essa é a criação de fundos garantindo acesso ao crédito.

A regularização tem como objetivo a integração socioespacial dos assentamentos informais e reconhecer a segurança individual. As medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais voltadas à regularização de assentamentos irregulares a fim de titular o ocupante e garantir a estes o direito social de moradia são previstos pela Lei nº 11.977:2009 que estabelece ao cidadão do pleno de desenvolvimento de suas funções sociais quanto a propriedade urbana e ao meio ambiente.

## Legislação

Em 1850 foi sancionada a Lei de Terras por D. Pedro II, que estabelecia parâmetros de regularização de terras daquele período, inviabilizando posse ou doação no intuito de arrecadar mais impostos, pois sesmeiros aproveitavam de brechas legais.

Em 10 de dezembro de 1937, o Presidente Getúlio Vargas estabeleceu o Decreto-Lei nº 58, que pode ser descrito em duas palavras “segurança jurídica” aos compradores nos contratos de compra e venda a prazo celebrados entre vendedores e compradores, que abordava exigências para o parcelamento, resumindo-se em quatro itens:

- exigência de registro do loteamento;
- inalienabilidade dos espaços livres;
- contratos de compra e venda;
- outorga de escritura.

Uma novidade surgiu em 1979 causando revolução, uma legislação que permitia o parcelamento, loteamento, reloteamento, desmembramento, remembramento e remanejamento, a Lei nº 6766/79. Nela também continha que ruas, praças, áreas de equipamentos públicos e comunitários são bens de uso comum do povo e não de domínio municipal, logo são inalienáveis.

“A Constituição de 1988 propiciou a construção de uma política urbana, em que a questão da regularização está apenas se iniciando, restando um árduo e longo caminho a ser percorrido” (OLIVEIRA, 2001).

O artigo 5º da Constituição Federal em seu texto diz:

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: XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

Segundo Leite (2014), O Estatuto da Cidade se consolidou, em 10 de julho de 2001, em Lei Federal nº 10.257. Essa Lei se caracteriza pela regularização da área de posse, loteamentos irregulares e clandestinos, possibilidade de novos parceiros para a produção de moradias para população carente e regulamento de usucapião de lotes com até 250 m<sup>2</sup> e usucapião coletivo.

Como de costume todo empreendimento necessita obedecer a uma legislação ambiental, sendo ela a Resolução do Conama nº 412 de 13 de maio de 2009.

O art. 182 e 183 da Carta Magna estabelece diretrizes para a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, com ênfase na aprovação do Plano Diretor pelos Municípios, diz:

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 propriedade predial e territorial urbano 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.

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.

Os municípios tiveram autonomia em criar sua política urbana a partir da Constituição de 1988, iniciando sua política de regularização garantindo efetivamente uma moradia digna. Nesse intuito foi estabelecido o primeiro Programa Nacional de Habitação. Uma propriedade pública exerce um papel social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade. A regularização fundiária exerce interesse público na Emenda Constitucional nº 26 em 2000, sobre o direito à moradia, instrumento de desenvolvimento econômico nos países desenvolvidos recomendados pela ONU, já que através de uma avaliação mundial a ONU lançou, em 1999, uma Campanha Global pela segurança de posse.

O município por ser o principal ente federativo responsável pela promoção da política urbana deve combater a desigualdade social, melhorando a condição de vida da população e assegurando o uso e a ocupação do solo adequado às moradias. As companhias habitacionais, responsáveis pela execução dos projetos da política de habitação das cidades, devem criar programas de regularização em áreas de interesse social, produzir lotes urbanizados e implantar infraestrutura com os demais órgãos públicos nas áreas dos conjuntos habitacionais. A união também possui sua parcela de responsabilidade no processo de regularização fundiária, como o privilégio de acesso à terra, à habitação e à infraestrutura, apoiando os municípios na capacitação para a regularização, ou seja, constituindo grupos que auxiliem na regularização de moradia da parcela de baixa renda e ainda criando o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

O Estado de Goiás possui uma prática histórica de investimento em habitação popular, mas nem sempre a produção habitacional foi focada em um planejamento sistemático. Resultado: vários loteamentos foram implantados nos municípios goianos de forma irregular, limitando o acesso da população às oportunidades econômicas e desenvolvimento humano. Para garantir uma moradia digna legalizada à população dos loteamentos irregulares, o Governo de Goiás criou um programa específico de regularização fundiária, o Casa Legal – Sua Escritura na mão que está sendo executado pela Agência Goiana da Habitação (AGEHAG).

## Casa Legal

Casa Legal é o Programa Estadual de Regularização fundiária que visa tornar regular, urbano e socialmente a situação dos imóveis e de seus ocupantes, localizados em áreas pertencentes ao Estado, através da Lei Estadual de Regularização Fundiária nº17.545/2012.

A regularização fundiária é um processo pelo qual o poder público, com a participação da sociedade, realiza um conjunto de ações com objetivo de legalizar os assentamentos urbanos irregulares ocupados por famílias de baixa renda. Ele prevê desde a regularização do loteamento na prefeitura e o registro em cartório até a entrega das escrituras registradas, elaborando ainda projetos para resolver problemas existentes nas áreas irregulares, que devem ser adequadas para atender melhor a comunidade.

Concebido para ser o maior programa de regularização fundiária da história do Estado, o Casa Legal prevê a regularização de mais de 90 mil imóveis, dos quais mais de 43 mil já estão em processo de regularização neste momento na AGEHAB.

No lançamento do Programa Casa Legal, em 2011 foram entregues 550 escrituras registradas em cartório, para moradores da Vila Mutirão, Chácara do Governador e Parque Atheneu, em Goiânia, e Residencial Tempo Novo, em Palmeiras de Goiás. O processo de regularização não tem custo para famílias com renda de zero a quatro salários mínimos.

Em Goiânia são mais de 24 mil imóveis para regularização. A maioria concentrada na Região Noroeste, onde mais de 18 mil famílias, distribuídas em 11 bairros, aguardam há décadas pela escritura de suas casas. A Vila Mutirão, por exemplo, já recebeu 294 escrituras depois de uma espera de 30 anos. E agora os do bairro São Domingos. A Agência Goiana de Habitação já está com processo de regularização nos bairros Jardim Curitiba I, II, III e IV, Vila Mutirão, Boa Vista, Floresta, Jardim Primavera, Vitória e São Carlos.

### O Caminho da legalidade – Passo a Passo

1. Levantamento Topográfico – Medição dos lotes e casas, curvas de nível do terreno de metro em metro, meio-fio, postes, bueiros, telefones públicos e caixas de telefonia.
2. Elaboração do projeto-Equipe da AGEHAB elabora o mapa do bairro, com a planta urbanística, que é enviado à prefeitura.
3. Aprovação e emissão do decreto- A Prefeitura analisa a planta urbanística, aprova e emite o decreto de reconhecimento do loteamento urbano.
4. Registro do loteamento em cartório - De posse do decreto de reconhecimento do loteamento, a AGEHAB solicita o mesmo no cartório.
5. Aprovação da doação da área pelo Estado – Aprovação da doação da área pelo Estado
6. Cadastramento das famílias – Depois da emissão do registro do bairro pelo cartório, a AGEHAB realiza o cadastramento das famílias para escrituração do imóvel
7. Assinatura da PGE –A Procuradoria Geral do Estado aprova o processo de regularização pleiteado pela AGEHAB nas áreas de domínio do Estado
8. Coleta de assinatura dos beneficiários - Equipe da AGEHAB vai aos bairros coletar as assinaturas dos beneficiários na escritura e a envia para o cartório
9. Registro da Escritura no Cartório – O cartório registra a escritura, que ganha selo de autenticidade. A escritura é como se fosse a carteira de identidade da casa.
10. Entrega das escrituras – O Governo de Goiás volta aos bairros para a entrega das escrituras aos beneficiários.

Em 7 de julho de 2009 foi criada a Lei nº 11.977 com o Programa Minha Casa, Minha Vida que tem o objetivo de tornar a moradia acessível às famílias organizadas por meio de cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos.

O programa, ligado à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, é dirigido a famílias de renda familiar mensal bruta de até R\$ 1.600,00 e estimula o cooperativismo e a participação da população como protagonista na solução dos seus problemas habitacionais.

### Programa Minha Casa, Minha Vida

Em 16 de junho de 2011 criou-se a Lei 12.424 que altera a Lei 11.977 que dispõe sobre o Programa Minha casa, Minha Vida.

Uma das principais alterações já é apresentada no Art. 1 que diz- “O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo

à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00”

O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV compreende dois programas nacionais:

- a) o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU);
- b) o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

A União destinou a esses programas R\$2,5 bilhões e R\$500 milhões, respectivamente, a título de subvenção econômica, para facilitar a aquisição, produção e requalificação do imóvel residencial de famílias com renda mensal de até seis salários mínimos, nas regiões urbanas, e, dos agricultores familiares e de trabalhadores rurais conforme sua faixa de renda, limitado a renda familiar anual a R\$10.000, 00, nas regiões rurais.

O PNHU é destinado às famílias com renda mensal de até dez salários mínimos, sendo que aquelas com renda de até seis salários mínimos têm direito aos subsídios habitacionais do PMCMV, cujo objetivo é complementar a capacidade financeira do proponente para o pagamento do imóvel ou assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das instituições financeiras e agentes financeiros do SFH. As famílias que recebem entre seis e dez salários mínimos têm direito a condições especiais de financiamento imobiliário com os recursos do FGTS.

Já o PNHR tem como objetivo a concessão de subsídios aos agricultores rurais para a construção de moradia em área rural, por meio da aquisição de material de construção. Para isso, os beneficiários devem estar organizados coletivamente sob Entidade Organizadora (EO), responsável pela divisão dos recursos que lhe são emprestados entre seus participantes. Os recursos financeiros para esse programa são oriundos do Orçamento Geral da União (OGU). Percebe-se, portanto, que o PMCMV, da maneira como foi organizado, visa a implantar um subsídio governamental a ser utilizado pelas famílias de baixa renda das áreas urbanas e rurais, sendo que o montante de recursos disponibilizados para o PNHU é muito superior ao do PNHR, pois o déficit habitacional está mais concentrado nas regiões metropolitanas das grandes cidades. Salienta-se ainda que esses recursos podem ser utilizados pelos agentes financeiros do SFH para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro dos empréstimos habitacionais concedidos para as classes sociais mais pobres.

Outro aspecto do PMCMV é a identificação do tipo de déficit habitacional a ser atingido pelos dois programas, uma vez que o PNHU serve tanto para aquisição quanto para a reforma de moradias, enquanto o PNHR é destinado somente para a aquisição de material de construção visando à reforma de imóveis, sem estimular a produção de novas unidades habitacionais. Portanto, busca-se atingir de maneiras diferenciadas o déficit por reposição de estoque, na área rural e urbana, e o déficit por incremento de estoque, na área urbana.

Um balanço dos principais pontos do PMCMV mostra que o programa busca resolver:

- a) os problemas de infraestrutura e saneamento básico das residências existentes, ao combater o déficit por reposição de estoque, via concessão de subsídios às famílias.
- b) regularizar a questão fundiária das moradias em terrenos invadidos ou em áreas públicas, pela diminuição do valor de custas/emolumentos cartorários ou da



exigência de legalização de matrículas nos cartórios de registro de imóveis, com a preferência pelo registro do imóvel no nome da mulher.

c) aumentar a oferta de unidades habitacionais, facilitando o acesso aos recursos do BNDES e dos fundos instituídos pelo PMCMV por parte das construtoras, visando diminuir o déficit por incremento de estoque.

d) eliminar a “elitização” dos financiamentos imobiliários ao conceder subsídios às classes sociais mais pobres, sobretudo aquelas com renda mensal de até três salários mínimos e que em geral não têm acesso aos recursos do FGTS

e) resolver os aspectos técnicos da construção de novas moradias, ao determinar padrões de construção, impor limites para a construção de unidades habitacionais por empreendimento e exigir uma infraestrutura urbana mínima para aprovação dos projetos e liberação dos recursos.

Além do caráter social, o PMCMV também tem um caráter econômico ligado ao crescimento do país, uma vez que foi lançado em 2009, logo após a eclosão da crise financeira mundial. Pelo volume de recursos disponibilizados, podemos afirmar que se trata também de uma política anticíclica, para estimular o setor da construção civil, tradicionalmente um setor que emprega grande quantidade de mão de obra de baixa qualificação e que tem uma grande participação no PIB do país.

As políticas anticíclicas têm sido utilizadas pelo governo federal para combater os efeitos negativos da crise mundial na economia brasileira. Elas englobam desde a isenção de impostos – como, por exemplo, a diminuição do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para a indústria automobilística – até o aumento de crédito para as empresas exportadoras.

Porém, até o advento do PMCMV, ainda não houvera uma política pública ativa, de caráter nacional, cujo agente gestor e operador fosse o governo federal, através da participação direta de seus ministérios ou empresas estatais (ver o atribuído dado à Caixa na execução do PMCMV).

Destaca-se também, no contexto do conceito de que, ao ter acesso à moradia, as famílias das classes sociais mais pobres também são incluídas em outros programas sociais, como por exemplo, o Programa Bolsa Família, tendo a oportunidade de ver atendida suas necessidades mais básicas: moradia, comida, saúde e educação. Isso lhes permite o acesso aos mais variados tipos de liberdades econômicas, sociais, políticas, culturais, cívicas etc., o principal fim e o principal meio para o desenvolvimento.

A fim de possibilitar a Regularização Fundiária, faz-se necessário enfrentar a clandestinidade que se contrapõe ao direito à moradia digna e entender as causas das informalidades que tramitam em áreas urbanas e rurais.

Segundo Paiva (2012), os assentos informais se classificam em 3 tipos de acordo com irregularidade existente, são eles:

- a) Loteamento irregulares e clandestinos: o primeiro possui a características de habitações executadas em desacordo com o projeto aprovado ou contradições das legislações urbanísticas do município e/ou loteamento não registrado, enquanto o segundo é tipicamente vendido sem a aprovação do município.

- b) Invasões/ocupações consolidadas: são os assentamentos de população de baixa renda inseridos em parcelamentos informais ou irregulares, localizados em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia;
- c) Conjuntos Habitacionais: são empreendimentos de casas ou apartamentos construídos por companhias, secretárias ou departamentos públicos, tais como Companhia de Habitação Popular (COHABs), Departamento Municipal de Habitação (Demhabs) ou por empreendedores particulares e que ainda não foram registrados em cartórios.

As zonas especiais de interesse social são áreas da cidade destinadas à habitação popular. Segundo o Ministério Público do Rio Grande do Sul, 2011:

A Concessão do direito real de uso (CDRU) permite ao poder público, regularizar áreas públicas utilizadas para fins predominantemente residenciais. Configura-se em direito real oponível a terceiros que violem ou prejudiquem o direito do concessionário de possuir, utilizar e dispor do imóvel.

A CDRU deve ser efetivada no Cartório de Imóveis via contratual, podendo ser contratada coletivamente nos projetos habitacionais de interesse público ou em programas, desde que seja outorgada uma concessão para uma associação comunitária.

Se tratando de propriedades particulares é preciso analisar o processo de posse ou propriedade juntamente com a forma de assentamento. As ZEIS (Zoneamentos Especiais de Interesse Social), está sendo implantado juntamente com os princípios jurídicos, urbanísticos e de planejamento a fim de regularizar os assentamentos, podendo ser passíveis para os seguintes parâmetros: Terrenos públicos e/ou particulares que possuem assentamento de famílias com baixa renda plausíveis de regularização; Loteamento irregulares e clandestinos e terrenos ainda não edificados que possam ser implantados os programas habitacionais.

A ocupação de Goiânia, não foi diferente dos demais municípios do Brasil, pois a origem de tal processo ocorreu a partir da invasão dos trabalhadores que se alojaram de maneira clandestina, originando assim bairros, loteamentos clandestinos. Com o crescimento desordenado da região, consecutivamente a região loteada teve má condições quanto a habitação devido à falta de planejamento.

#### Estudo de caso - Regularização Fundiária do setor Jardim Nova Esperança

Dentre as regiões ocupadas do município, salienta que o setor Jardim Nova Esperança que possui em sua história as marcas de desigualdade social, em que os moradores que passaram a residir na época eram famílias de classe baixa. O setor primeiramente era conhecido como Fazenda Caveiras, sendo confrontante ao setor de Campinas.

A área ocupada não tinha nenhuma característica de habitabilidade, fator este que os moradores buscaram os direitos básicos como educação, saúde, infraestrutura. Devido às reivindicações no final da década de 1970 no Jardim Nova Esperança, os resultados por parte do governo municipal começaram a aparecer. Chaves (1985) relata que esse foi o marco divisório da história das invasões em Goiânia, bem como a ocorrência local que conseguiu a maior cobertura da imprensa no decorrer do ano.

A História do setor foi marcada por conflitos e intervenções políticas/ militar, que tentou de todas as formas desapropriar os moradores, no entanto a medida que os moradores impunham seus direitos, mais benefícios era proporcionado ao setor, como por exemplo a escola, comércios, rede de saúde, infraestrutura e pavimentação. Nesta direção, outras mudanças que também marcaram o setor foi a Associação dos Moradores que lutavam pelos direitos da comunidade.

Alfonsin (*apud* BARROSO, 2014), quanto aos processos de Regularização Fundiária, destaca que os propósitos de integração devem estar associados a regularização jurídica dos lotes, a urbanização, a adequação da legislação urbanística e apoio a comunidade visando uma melhor qualidade de vida.

Assim sendo com a apresentação do projeto e loteamento do setor conforme mostra a Figura 1, o prefeito em exercício, Darci Accorsi, assinou o Decreto nº 2571, de 13 de setembro de 1996, aprovando o loteamento do bairro Jardim Nova Esperança, nos termos da Lei Federal nº 6.766/79, Lei Municipal nº 6.063/83.

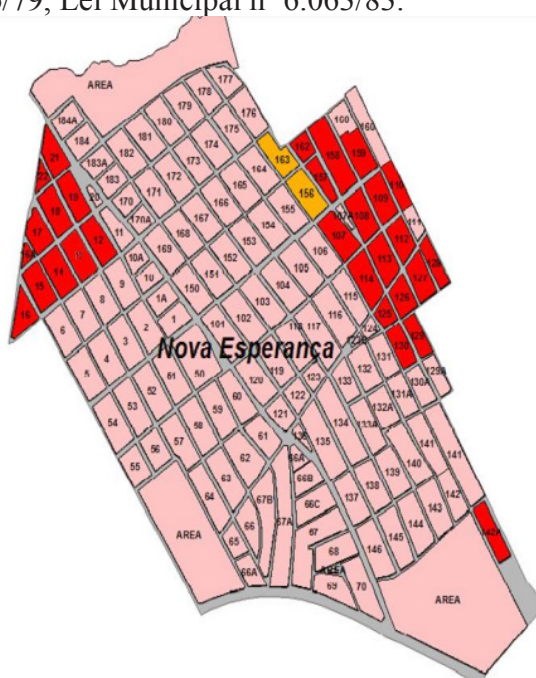


Figura 1: Mapa do setor Jardim Nova Esperança  
Fonte: Barroso (2014).

A regularização do setor se deu em três etapas em que a primeira foi a demarcação dos lotes e a verificação quanto a titularidade do lote, pois só teria doações para os moradores que não tivessem titularidade de outro imóvel. A segunda foi a delimitação das ruas e remanejamento do tamanho dos lotes que deviam obedecer o padrão conforme estabelecida a prefeitura. A terceira se fundamentou na regularização propriamente dita com doações dos lotes e com o registro das escrituras conforme estabelece o art.108 do Código Civil.

Esclarece-se que mesmo após 33 anos de consolidação do setor, ainda não foi possível completar a regularização fundiária pois ainda tem escrituras sendo entregues e aproximadamente 1000 lotes sendo regularizados.

## CONCLUSÃO

De acordo com o que foi mencionado, ficou claro a deficiência no setor público quando se trata de regularização fundiária, necessitando urgente de programas que comportem essas necessidades, uma vez que o problema é exposto, deve ser elaborado um plano de ação para cada situação. Esse plano muitas vezes não é concretizado por falta de informações e pessoas capacitadas a executá-lo, logo as irregularidades são reproduzidas, dificultando o processo da minimização da mesma. Essa situação começou a ser averiguada no século XIX, onde surgiu uma legislação que abordava essas irregularidades. Desde então foram surgindo leis com objetivo de assegurar os direitos e deveres de tais moradores, uma vez que a área esteja suscetível à regularização

Resta constatado que o estudo realizado, apresentou a Regularização Fundiária do setor Jardim Nova Esperança que exigiu não apenas legalidade do poder público mas também introduziu ações de urbanizações a fim de uma melhoria habitacional. Para o poder público as ações provocaram dinamismos para que fosse reduzido as irregularidades quanto ao âmbito jurídico, social e econômico.

### Referências

- BARROSO, Michele Rodrigues. *O loteamento Jardim Nova Esperança - Desafios na Regularização Fundiária em Goiânia, Go*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2014.
- CHAVES, E. G. *De invasor a posseiro: estado-igreja e a luta pela terra urbana*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 1985.
- COSTA, F. C. V. et al. *Regularização da Terra e da Moradia: o que é e como implementar*. São Paulo: Polis, 2002. Disponível em: < <http://www.polis.org.br/uploads/949/949.pdf> >. Acesso em: 24 jul. 2017.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL, 2011. Disponível em: < [http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRScartilha\\_regularizacao\\_fundiria.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRScartilha_regularizacao_fundiria.pdf) >. Acesso em: 28 Maio 2017.
- LEITE, R. C. C. F. *Os avanços e limitações da regularização fundiária de interesse social à luz da lei nº 11.977/2009 – A experiência de Goiânia*. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Coordenadoria de Pós-Graduação, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2014.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009* – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010.
- 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. Brasília, 2009. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm) > Acesso em: 24 ago. 2017.
- BRASIL. *Lei nº 12.424, 16 de junho de 2014*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, 2014.
- BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Planalto, 1979. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm) >. Acesso em: 24 ago. 2017.
- PAIVA, J. P. L. *Regularização fundiária de interesse social*. São Paulo: IRIB, 2012. Disponível em: < <http://www.ibr.org.br/app/webroot/publicacoes/regularizacaofundiaria/pdf.pdf> >. Acesso em: 23 ago. 2017.

Recebido em: 06.11.2018. Aprovado em: 14.12.2018.

EVERTON NARCISO DE OLIVEIRA

Graduado em Educação Física pela Universidade Federal de Goiás e em Engenharia Civil pela Faculdades Objetivo. Professor na Faculdades Objetivo - Goiânia/GO e ILES/ULBRA - Itumbiara/GO. *E-mail*: eno.professor@gmail.com

LÚCIA MARIA MORAES

Doutora em Estruturas Ambientais Urbanas pela Universidade de São Paulo. Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás). Professora no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Serviço Social e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial e no curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo da PUC Goiás. *E-mail*: lucia.dhesc.moradia@gmail.com

RENATA LAZARA GOUVEIA

Bacharel em Engenharia Civil no ILES/ULBRA. Fiscal de Obras na Associação Paris Park. *E-mail*: renatagouveia06@gmail.com

RAFAEL SPINDOLA VASCONCELOS

Mestando no Curso de Desenvolvimento Territorial da PUC Goiás. Graduado em Engenharia Civil pela PUC Goiás. *E-mail*: rafaelspindola11@hotmail.com