

---

# A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE PARCELAMENTOS ILEGAIS EM GOIÂNIA\*

---

GLADES MARIA DE JESUS DA SILVA SOARES\*\*  
YCARIM MELGAÇO BARBOSA\*\*\*

*Resumo: este artigo tem por objetivo analisar um dos temas mais importantes atualmente no país, a regularização fundiária. A avaliação concentra-se no âmbito histórico e social, tendo em vista o aspecto da moradia, da organização territorial e da justiça. Destacam-se, ainda, os avanços da legislação federal, o que culmina na problemática do assunto para o município de Goiânia, considerando-se as Áreas de Interesse Social – II, que trata de parcelamentos ilegais. Desse modo, o intuito central do estudo é apresentar a função social da propriedade, os instrumentos que podem ser usados para regularização fundiária e os transtornos que o seu não exercício pode trazer à sociedade. Finalmente, busca-se avaliar as políticas públicas estabelecidas e seu funcionamento perante a sociedade, de forma a questionar a melhor medida a ser implantada.*

*Palavras-chave: Regularização. Loteamentos ilegais. Função social da propriedade. Metrôpoles.*

**A**o longo dos anos, a ocupação habitacional vem se consolidando de forma irregular nas grandes e médias cidades brasileiras, o que expressa a contradição do processo de produção/reprodução do espaço urbano. Processo esse que é resultado de interesses de diversos agentes produtores de tal espaço, sendo, em sua maioria, divergentes entre si.

De acordo com Corrêa (1989), os principais agentes modeladores do espaço urbano são os proprietários dos meios de produção, o Estado, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários e os grupos sociais excluídos. Dentre

\* Recebido em: 16.08.2012.  
Aprovado em: 17.08.2012.

\*\* Mestranda em Desenvolvimento e Planejamento Territorial pela PUC Goiás. Licenciada em Pedagogia pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás). Servidora na Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo. *E-mail:* gladessoares@hotmail.com

\*\*\* Pós-doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas. Doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo. *E-mail:* ycarim@gmail.com

esses agentes, destacam-se na produção da irregularidade urbana os últimos quatro mencionados acima.

Nesse sentido, a regularização fundiária dos assentamentos urbanos ocupados pela população de baixa renda revela-se como um dos programas prioritários da política urbana e que é de fundamental importância para a inclusão socioespacial de grande parcela dos moradores.

As ações constantes do processo de regularização fundiária transformam determinada área em propriedade com endereço, identidade, acesso a serviço de infraestrutura, equipamentos coletivos, participação social nos processos de gestão e educação ambiental. Essa é uma realidade que contribui para diminuir a informalidade nas grandes cidades, de modo a beneficiar os moradores com a legitimação de sua posse, concedendo-lhes novos direitos, como, por exemplo, a segurança à posse da área que ocupam há muitos anos e o acesso ao crédito para melhoria na habitação. Isso garante o direito constitucional à moradia digna e à cidadania.

O conceito de regularização fundiária define-se como um instrumento importantíssimo da política urbana, pois objetiva ordenar e desenvolver as funções sociais das cidades e da propriedade urbana, garantindo ao cidadão o direito à terra urbanizada e à moradia. É por meio da gestão democrática que ocorre a participação da população e de seus segmentos organizados.

Assim, nota-se que a regularização fundiária prioriza o bem-estar social corrige as distorções urbanas e, ainda, evita novas ocupações urbanas irregulares e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Isso porque ela consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a normalização de assentamentos irregulares e a 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.

Em poucas palavras, a regularização fundiária é um processo para transformar terra urbana em terra urbanizada (com infraestrutura e integração à cidade). É por esse motivo que se destaca que a desapropriação poderá ser utilizada como medida complementar necessária ao processo de urbanização para a integração de assentamentos irregulares à estrutura das cidades (abertura de vias públicas, espaços necessários às obras de infraestrutura etc.).

Desse modo, a competência da Gerência de Regularização Fundiária é elaborar e executar programas e projetos que visem o ordenamento do espaço urbano e a transferência de propriedade mobiliária aos seus ocupantes, tanto em áreas públicas como em áreas privadas.

Na sociedade brasileira, a casa dos pobres sempre foi diferente da dos ricos, devido à condição socioeconômica estabelecida pela ordem social. Na moradia, como entre outras situações, os pobres não tiveram acesso à igualdade de direitos, conforme menciona a Declaração Universal de Direitos Humanos em seu artigo I – e o Brasil é um dos países que assinou essa declaração em 1948.

Pode-se partir para uma exemplificação, de modo a estabelecer-se a relação entre ter acesso a esses direitos e obter moradia digna. Basta lembrar que os escravos não tiveram direito à liberdade e ao descanso (artigos IV e XXIV da Declaração Universal dos Direitos Humanos), o que se refletia no fato de não possuírem suas próprias moradias.

De outra parte, também houve os quilombos, que eram localidades criadas pelos negros para se refugiarem da escravidão. Esses lugares eram invadidos, com o intuito de se escravizar os negros, desrespeitando-se o direito à paz e à segurança (artigo III da Declaração dos Direitos Humanos). Até hoje, esse direito não é respeitado – para demonstrar isso, pode-se fazer alusão à falta de segurança que há nas comunidades das favelas, que estão, de maneira geral, à margem da sociedade.

Quando a Lei Áurea acabou com a escravidão, os ex-escravos não tiveram acesso a um pedaço de terra para darem continuidade a suas vidas e promoverem a sua subsistência, desrespeitando outro direito: o direito a um nível de vida adequado (artigo XXV). A partir da abolição da escravatura e da formação dos grandes centros urbanos, as pessoas sem condição financeira para ter acesso à modernidade das cidades e, conseqüentemente, a lugares denominados nobres tiveram que se refugiar em locais íngremes e de difícil acesso, e que eram desprovidos em sua totalidade de infraestrutura e saneamento básico. Esses locais foram denominados de favelas.

Assim, com o crescimento desenfreado de um país emergente, ou seja, sem estrutura suficiente para acompanhar a globalização do mundo e com o processo de industrialização acelerado, ocorreu o êxodo rural.

Dessa maneira, as cidades na década de 1980 começaram a crescer de tal forma que as áreas de expansão urbana foram sendo ocupadas irregularmente, surgindo, desta feita, os loteamentos clandestinos, que não eram do conhecimento do poder público. E conforme a Lei Federal n. 6.766/1979, o loteador de uma grande gleba de terra, para dividi-la e vendê-la ou loteá-la, precisava aprovar o projeto na prefeitura, colocar redes de água e esgoto, pavimentar as ruas que foram abertas, etc.

## DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS E A MORADIA

Em todas as situações dos direitos violados, é de se perceber que todos eles partem de dois direitos fundamentais: o direito a uma propriedade individual ou coletiva (artigo XVII – Declaração Universal dos Direitos Humanos) e o direito à moradia (artigo XXV – Declaração Universal dos Direitos Humanos).

Após tanta violação dos direitos na história do Brasil, o povo, mediante algumas manifestações de indignação com o poder público, conseguiu criar e alterar leis a seu favor, no que se refere ao direito à moradia digna. Adiante, são citados os maiores avanços na estrutura jurídica do país.

Dentre eles, está a regularização fundiária, que é um instrumento urbanístico introduzido pela Constituição Federal de 1988, em seu capítulo de Política Urbana, vislumbrado nos arts. 30, VIII e 182, §2º da Constituição Federal:

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;

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.

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

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 182, estabelece a função social da propriedade, ou seja, uma propriedade tem de ser usada para trabalhar ou para morar. Desse modo, um terreno que permanece anos sem ser utilizado não cumpre a sua função social. Se ele for ocupado por famílias que não têm onde morar por mais de cinco anos, a

Constituição, em seu art. 183, estabelece que essas famílias podem transformar a posse em sua propriedade.

A Lei n. 11.481/07, recentemente aprovada pelo Congresso Nacional, permite que as terras do governo federal ocupadas por favelas possam ser facilmente regularizadas em nome das famílias que lá estão.

A maior aplicabilidade deu-se a partir da vigência do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001) e da Medida Provisória n. 2.220/2001, que definiram as diretrizes gerais para a elaboração dos novos planos diretores.

Confirmando tal afirmativa, Ancona e Kubrusly (2008, p. 397) declaram:

A partir da aprovação do Estatuto da Cidade, a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de uso e ocupação do solo, tornaram-se uma diretriz nacional da política urbana.

O Estatuto da Cidade e a Medida Provisória n. 2.220, detalham o que a Constituição Brasileira estabeleceu em seus arts. 182 e 183, criando instrumentos para que: a propriedade cumpra sua função social; as áreas ocupadas por população de baixa renda possam ser facilmente urbanizadas e legalizadas em nome das famílias que lá estão, e que a população participe e fiscalize o que os governos fazem ou deveriam fazer nas cidades, principalmente nas áreas de favelas e loteamentos irregulares. Com relação a este último ponto, chama-se Gestão Democrática da Cidade. E nesse sentido, o Estatuto de Cidade é um instrumento fundamental para se normalizar a situação das residências irregulares.

Esse Estatuto, aprovado pela Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, é resultado da luta de várias entidades durante os últimos anos, como o BID, MC, os Estados, Municípios e a sociedade em geral. Nesse ínterim, os problemas urbanos aumentaram aceleradamente, de modo a agravar ainda mais a situação dos espaços urbanos. Daí a necessidade de se considerar como elementos principais no ordenamento urbano os instrumentos de regularização, pautando-se na análise socioeconômica e cultural da realidade que permeia esses loteamentos nas cidades brasileiras.

Também de acordo com o Estatuto das Cidades, todos os municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes deveriam adequar seu Plano Diretor aos princípios desta lei até o ano de 2006. Este é um instrumento que garante a todos os cidadãos os direitos, entre outros, à moradia e ao acesso à terra urbanizada. Todavia, a garantia desses direitos só pode ser concretizada mediante a utilização de alguns instrumentos da política urbana para a regularização fundiária, dentre eles: as desapropriações, o imposto progressivo sobre a propriedade predial e territorial (IPTU Progressivo), a concessão de direito real de uso, a usucapião de imóvel urbano, as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e a concessão de uso especial para fins de moradia.

A desapropriação é um dos instrumentos disponíveis desde a aprovação da Constituição de 1988. No entanto, a grande dificuldade para a sua aplicação é quanto ao pagamento com títulos da dívida pública, pois a maioria dos órgãos administrativos não dispõe de recursos e precisam respeitar a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nas desapropriações, a falta de uma orientação de âmbito federal que apresente critérios específicos quanto aos valores das indenizações também dificulta o uso desse instrumento. Essas indenizações destinam-se à realização de melhorias, como: abertura, conserva-

ção e melhoramento de vias ou logradouros públicos, loteamento de terrenos edificados ou não, visando a sua melhor utilização em termos econômico, higiênico ou estético. Ainda, o instrumento da desapropriação visa proceder à manutenção de posseiros em terrenos urbanos, desde que tenha sido construído núcleo residencial ou que este já exista.

A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), para terrenos públicos ou particulares, pode ser onerosa ou gratuita. Não é um instrumento inédito, mas a Lei n. 10.257/01 apresenta-o com algumas inovações quanto a sua formalização e registro. Com ele, o proprietário do imóvel, sem condições de construir, cultivar, etc., pode transferir esse direito a outra pessoa, por meio de contrato. Ele é aplicável para fins industriais, comerciais e de moradia, conforme o Manual da Regularização Fundiária Plena – Programa Nacional de Capacitação das Cidades.

As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS é um instrumento criado para promover a integração entre a cidade regular e a irregular. Sua implementação é uma forma de reduzir a exclusão social, uma vez que possibilita a população de baixa renda adquirir direito de moradia. Um dos exemplos da aplicação da ZEIS, mas bem sucedidos no Brasil ocorreu em Recife, que, desde a década de 1980, o utiliza por meio do Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social (BRASIL, 2002, p. 116).

Porém, depois de 11 (onze) anos de tramitação, o Senado aprovou o Estatuto da Cidade, já mencionado anteriormente, como instrumento que passou a disciplinar, no Brasil, o uso da propriedade, além de outras diretrizes do meio ambiente artificial. Esse estatuto foi também editado com o objetivo de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo normas de ordem pública. Dentre elas, fixou como uma de suas diretrizes a política urbana, que é meio que se deve cumprir para a satisfação da função social da propriedade, que, por sua vez, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

A Constituição Federal já tratava da política urbana em seus artigos 182 e 183 e, antes disso, no seu artigo 24, inciso I, enunciava que o direito urbanístico é matéria submetida à competência legislativa da União, dos Estados e do Distrito Federal. Além disso, no artigo 30, inciso I, estabelece a competência do município para legislar sobre assuntos de interesse local e, no inciso VIII do mesmo artigo, o texto constitucional dá aos municípios competência para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

É interessante observar que a política urbana é tratada pela Constituição Federal em um capítulo específico, integrante do título “Ordem Social”. Por essa razão, desde logo, fica claro que a leitura e interpretação dos dispositivos pertinentes deveriam ser feitas conforme princípios gerais norteadores da ordem econômica, sobretudo a função social da propriedade.

Nesse sentido, o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana é o plano diretor, obrigatório para cidades com mais de 20 (vinte) mil habitantes. Trata-se de uma lei municipal, aprovada pela Câmara Municipal, na qual devem ser definidos o zoneamento, as condições e requisitos para a autorização de edificações, o sistema viário, as atividades passíveis de serem desenvolvidas em cada zona etc.

A política urbana, desse modo, envolve transporte público, saneamento, calçamento, empregos, lazer, enfim, tudo aquilo que oferece conforto ao cidadão residente ou que

esteja apenas de passagem pela cidade. O planejamento urbano deve agregar todas as áreas de atuação da atividade pública.

O conjunto de procedimentos por meio dos quais se implementa a política urbana, além de buscar o progresso e os ideais de desenvolvimento, tem de reger-se pelo princípio de humanizar a cidade, afinal, é nela que o homem esgota o seu sentido de vida e, por isso, a lógica é valorizar a presença do homem na cidade.

No decorrer dos anos, os governos municipais tiveram uma maior preocupação em tornar públicas as soluções encontradas para equilibrar o binômio “desenvolvimento urbano – meio ambiente” e, assim, obter um planejamento urbano adequado.

Ademais, o direito à usucapião especial urbana não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez, o que salienta a ideia de que a aquisição da propriedade atende ao direito mínimo de moradia – *pro misero*.

Por fim, conforme o parágrafo terceiro do artigo 9º, o herdeiro legítimo continua de pleno direito à posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão, consagrando a possibilidade da *accessio possessionis* (que é a possibilidade de o sucessor da posse somar, no aspecto temporal, a posse anterior para fins de usucapião) para a usucapião especial urbana.

É importante destacar que a não compreensão dos instrumentos de regularização fundiária pode dificultar tanto a elaboração quanto a implementação de programas de regularização. Isso porque os planejamentos urbanos, na sua maioria, são feitos desconsiderando a condição socioeconômica das populações, além de serem estáticos e muito restritos, de modo que não acompanham a dinâmica de crescimento das cidades. Isso faz com que uma parcela significativa das aglomerações urbanas se desenvolvam à margem do que fora planejado.

Em outras palavras, nos últimos anos, tem sido como encontrar planejamentos urbanos que foram ordenados para tratarem da exceção, enquanto que, devido às condições socioeconômicas e ao próprio planejamento, as cidades cresceram de maneira desordenada.

No planejamento habitacional, as ações para atendimento às pessoas carentes cumpriram pouco seus objetivos, desde a Fundação da Casa Popular, passando pela criação e extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH)<sup>1</sup>. Sem contar que, a partir da década de cinquenta, houve um processo de migração campo-cidade e, hoje, quase 80% da população brasileira está concentrada nas cidades (IBGE – censo ano 2010), sendo que grande parcela mora em favelas e em loteamentos clandestinos e irregulares.

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

A segurança da posse preserva o direito à moradia, evitando arbitrariedade, especulação do mercado imobiliário para retirada de famílias com ocupação informal para implantação de empreendimento lucrativo. Perante as leis do país, sem o devido registro da posse no Cartório de Registro de Imóveis correspondente da área ocupada, não há segurança jurídica do título da propriedade.

Estudos mostram que, quando um terreno numa favela ou loteamento é legalizado, ele valoriza-se muito, gerando renda para a família. Além disso, um terreno regularizado pode ser dado como garantia de um empréstimo, seja para melhorar ou ampliar a moradia, seja para abrir ou ampliar um negócio.

Nesse sentido, atualmente, existem várias linhas de créditos no país criados para dar subsídios à população de baixa renda para que possam creditar dinheiro no seu sonho. Um exemplo prático que vem ocorrendo em massa é o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), instituído pela Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. É um programa habitacional do governo federal, anunciado no dia 25 de março de 2009, que consiste no financiamento da habitação, sendo dividido em dois programas: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição da República Federativa do Brasil em vigor, ao disciplinar no seu texto o instituto da regularização fundiária, transformou esse instituto jurídico quanto ao seu grau de importância, uma vez que se refere a um dos principais direitos fundamentais individuais, o direito à propriedade.

Dessa forma, como toda a ordem jurídica existente, requer permanente cuidado e análise, de modo a permitir que os reparos sejam realizados, bem como a manutenção daquilo que vem alcançando os seus objetivos. Certamente, a regularização fundiária está seguindo a trilha correta, mas vem sofrendo dificuldades quanto a sua implementação como instrumento de política socioeconômica.

Ainda assim, tais dificuldades poderão ser minoradas, ou mesmo extintas, caso haja verdadeira vontade política de que realmente a propriedade imobiliária alcance seu objetivo maior, que é o bem-estar social, cumprindo a sua função social.

A regulamentação de áreas cujos proprietários não exercem seus atributos e não cumprem a sua função social é de grande valia para aqueles que não a possuem. Isso normaliza o controle e ordenamento do uso de solo urbano e rural, de modo a integrá-los, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência. Logo, mostra-se justa a distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de aproveitamento do solo.

O instrumento da Regularização Fundiária veio para defender o direito ao título da propriedade e deve buscar garantir acesso à terra urbanizada, aos serviços públicos, à permanência e ao combate à irregularidade no espaço de produção como forma de habitação adequada e regularizada. Isso de forma que o acesso à moradia digna não seja apenas um sonho.

Entretanto, são muitos os entraves encontrados para a efetivação da regularização fundiária: a desarticulação intergovernamental e a institucional, a burocratização, a morosidade da administração pública, os altos custos das taxas e emolumentos cartorários, bem como a dificuldade de acesso a recursos financeiros para a regularização fundiária. Respeitadas tais condições, julga-se necessário levantar-se a seguinte problemática: Como resolver essa questão social e urbanística da cidade?

A melhor maneira é a implantação da integração física e jurídica desses assentamentos, sem considerar a segregação social e a miséria. Logo, percebe-se que as ações não podem ser impostas pela administração pública, elas devem ser pactuadas com os moradores, envolvendo a população nas principais decisões. Tudo isso em uma relação de confiança, e não de convencimento, tendo em vista os benefícios das intervenções urbanísticas e das melhorias que a regularização fundiária trará em prol dessa comunidade, pois somente uma gestão com-

partilhada de políticas públicas integradas e integradoras poderá garantir a sustentabilidade do processo.

## LAND REGULARIZATION OF ILLEGAL SUBDIVISIONS IN GOIÂNIA

*Abstract: this article aims to examine one of the most important issues currently in the country, land use regulation. Evaluates it in historical and social context, considering the aspect of housing, the territorial organization and justice. It highlights the progress of federal legislation culminating in the history and the problematic issue for the city of Goiânia in terms within the Areas of Social Interest - II, which deals with illegal subdivisions. The central purpose of the study is to present the social function of property, instruments that can be used to secure tenure and disorders that brings your company does not exercise. Finally will be evaluated public policies established and functioning in society in order to challenge the best measure to track and present it.*

*Keywords: Regularization. Illegal allotment. Social function of property. Metropolises.*

### Nota

- 1 Criado na década de 1960, para tratar da provisão de moradias no Brasil, mas foi extinto nos anos 1980, deixando um legado de vários conjuntos populares com baixa qualidade de habitação e espaços coletivos e com altos índices de violência e desagregação social.

### Referências

- ANCONA, A.; KUBRUSLY, V. *Habitação adequada é uma necessidade básica do ser humano*. São Paulo: [s.n.], 2008. p. 396-397.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1995.
- CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989.
- ESTATUTO da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Caixa Econômica Federal, Instituto Polis, 2001.
- PLANO Diretor de Goiânia. Lei n. 171, de 29 de maio de 2007.
- SECRETARIA Nacional de Programas Urbanos. *Manual de Regularização Fundiária Plena*. Brasília: Programa Nacional de Capacitação das Cidades, 2007.
- PDIG 2000. *Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia*. Goiânia: Prefeitura de Goiânia (1991-1993), 1993.