



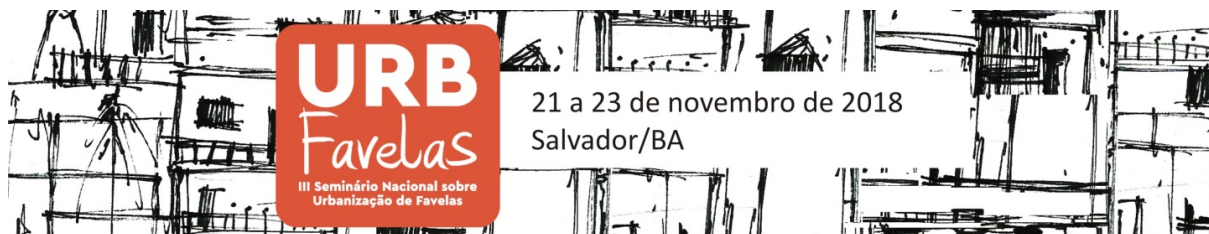
III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS  
Salvador - BA - Brasil

---

CONTRADIÇÕES NOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA ANÁLISE  
TEÓRICA ILUMINADA A PARTIR DO CASO DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA – MG

**LAURA SANTOS GRANJA** (IPPUR - UFRJ) - lauragranja@icloud.com

*Mestranda em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR - UFRJ (bolsista CAPES). Integrante do Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro - LEDUB. Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela UFJF, com intercâmbio acadêmico na*



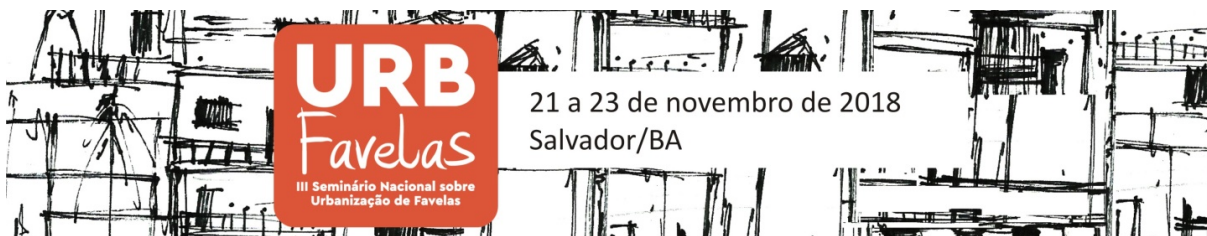
## **CONTRADIÇÕES NOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA ANÁLISE TEÓRICA À LUZ DO CASO DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA – MG**

### **RESUMO:**

O direito à cidade e à moradia são os fundamentos para a promoção de uma política urbana que priorize a regularização fundiária plena dos assentamentos precários, visando a melhoria das condições de vida da população moradora dessas áreas. Tais processos de regularização, que vêm sendo aplicados e aprimorados desde a década de 80 no Brasil, especialmente depois da Constituição de 88, foram incorporados à legislação nacional em 2009, com a Lei nº 11.977. Entretanto, não muito se avançou no que diz respeito ao estudo desses processos a longo prazo. Nesse sentido, a proposta deste artigo é fazer uma sistematização inicial das contradições que envolvem a regularização fundiária, através da avaliação da condução de tais processos no município de Juiz de Fora – MG. A partir daí, nos propomos desenvolver uma reflexão do legado da regularização até o momento atual que sirva de base para avaliar as mudanças introduzidas pela nova lei de regularização promulgada em 2017.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária. Assentamentos precários. Juiz de Fora.

ST – 4: A Nova Lei de Regularização Fundiária



## 1 INTRODUÇÃO

O tema da regularização de assentamentos precários pode parecer estranho ao senso comum, que, em geral, entende essas áreas como fruto de um processo de ocupação desordenada do espaço urbano, onde paira a absoluta ausência de regras e leis. É verdade que esses são espaços produzidos de forma diferente do que ditam as legislações fundiária, urbanística e edilícia. Contudo, essa é uma visão seletiva, que caracteriza os assentamentos precários como um território sem lei, irregular, informal, esquecido pelo planejamento urbano. Em meio ao suposto caos, existe uma ordem e é preciso assumir que os assentamentos precários também fazem parte da cidade, e não se tratam de território à margem da mesma.

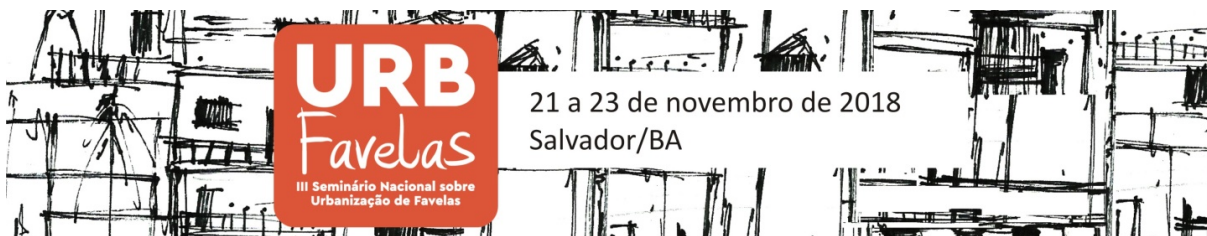
De fato, o planejamento urbano no Brasil apresenta-se historicamente desconexo da realidade social e territorial, ao não reconhecer esses espaços de assentamentos precários, muitas vezes denominados como espaços informais, e voltar-se apenas para a dita cidade formal (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2002).

Até os anos 1980 podem ser destacados três posicionamentos governamentais em relação a estes espaços: o primeiro consistia simplesmente em ignorar o fenômeno, sem que fossem previstas quaisquer intervenções; o segundo seguia a linha da “higienização”, e defendia a erradicação ou remoção de tais assentamentos; o terceiro e último, parte da premissa de que melhorias urbanas são necessárias, justificadas por fatores que configuram situações de risco como enchentes, desabamentos e outros problemas advindos da precariedade ambiental e da falta de infraestrutura (CARNEIRO *et al.*, 2010).

Entretanto, a gestão tecnocrática, que vem de um modelo de planejamento urbano tecnocrático, modernista, funcionalista, e pode ser caracterizada pela ênfase físico-territorial ou de regulação do espaço urbano<sup>1</sup>, alimentou um processo caracterizado, de um lado, pela apropriação privada dos investimentos públicos e, de outro, pela segregação populacional em favelas, cortiços e loteamentos periféricos. Assim, as crescentes demandas sociais pelo suprimento dessas carências acabaram por resultar em organizações populares de grupos de

---

<sup>1</sup> Para exemplificar é possível citar a Carta de Atenas (CIAM, 1964), que define quatro funções urbanas fundamentais sobre as quais o espaço deve ser estruturado: habitação, recreio, trabalho e circulação, tratando cada uma como uma especialização isolada. Essa compartimentação dos setores urbanos acabou por gerar sérios enclaves políticos, sociais e/ou culturais.



pressão, que passaram a exigir iniciativas do poder público, como a experiência do Movimento de Favelados do Rio de Janeiro mencionada a seguir.

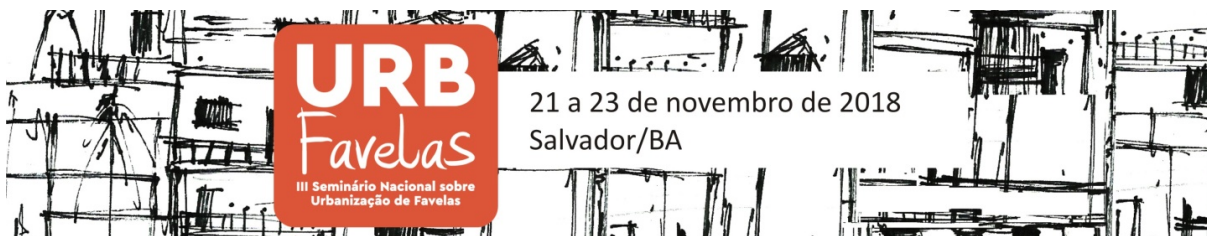
Nísia Trindade Lima (1989) aborda em sua dissertação de mestrado justamente o surgimento e consolidação dessas organizações populares, especialmente no que tange à formação do Movimento de Favelados do Rio de Janeiro. Algumas vertentes divergem quanto à data do surgimento deste movimento, mas uma delas aponta para o ano de 1954, quando da criação da União dos Trabalhadores Favelados. O movimento teve sua origem nas mobilizações reivindicativas contra ações de despejo mas, em um segundo momento, incorporou reivindicações mais amplas por moradia, como a conquista da casa própria ou de gleba de terra para cada família.

Assim, já consolidadas e ativas na década de 70, essas organizações, aliadas a entidades representativas de certas categorias profissionais, constituíram, na década seguinte, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) com o objetivo de lutar pela democratização do acesso a condições dignas de vida nas cidades brasileiras. Esses movimentos<sup>2</sup> tiveram papel essencial na garantia de direitos sociais na Constituição de 1988, mostrando a importância da atuação política de grupos sociais nos pactos e decisões que moldam o Estado e seu aparato jurídico-legal (MARICATO, 1994; SAUER; SOUZA, 2017).

Dessa forma, a partir do início da década de 80, em um contexto de abertura política e redemocratização em que se encontrava o país, aliado às lutas dos movimentos sociais, passou a haver um maior reconhecimento governamental das ocupações precárias (CARNEIRO *et al.*, 2010). Tal fato levou ao florescimento dos projetos de regularização fundiária que, com o advento da Constituição de 1988 e, posteriormente, do Estatuto da Cidade (2001), se tornaram ainda mais fortes, na medida em que passaram a ter como suporte um “discurso de direitos” e não mais apenas o “discurso de valores”. A ordem jurídica reconheceu o direito social-constitucional dos ocupantes de assentamentos precários à moradia (FERNANDES, 2007). Assim, as intervenções nos assentamentos precários, que até os anos 80 se justificavam

---

<sup>2</sup> Aqui apresenta-se brevemente os movimentos sociais, de forma que não cabe espaço para as particularidades. Entretanto, não se pode ignorar o fato de que esta generalização encobre as contradições internas existentes em cada um deles e a importância que os mesmos possuem, não só dentro do processo de transformação das estruturas de poder, mas também na constituição da identidade das classes.



majoritariamente devido às situações de risco e emergência, passaram a ser justificadas como medidas integrantes do direito à cidade dos moradores desses assentamentos.

Mesmo com o reconhecimento dos direitos desses ocupantes, os programas de regularização fundiária têm certa natureza curativa. Esses programas por si só não alteram a dinâmica excludente de crescimento urbano, uma vez que permitem que o sistema informal se desenvolva para, periodicamente, integra-lo através de medidas regularizatórias. Assim, para que os programas de regularização fundiária sejam, de fato, uma etapa na promoção da mudança social, é fundamental, na visão de Durand-Lasserre e Clerc (1996) e Fernandes (2007), que estejam associados a um conjunto mais amplo de políticas públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana.

Visto isso, o conceito de regularização fundiária adotado será o da regularização fundiária plena, que segundo Alfonsin (BRASIL, 2007)

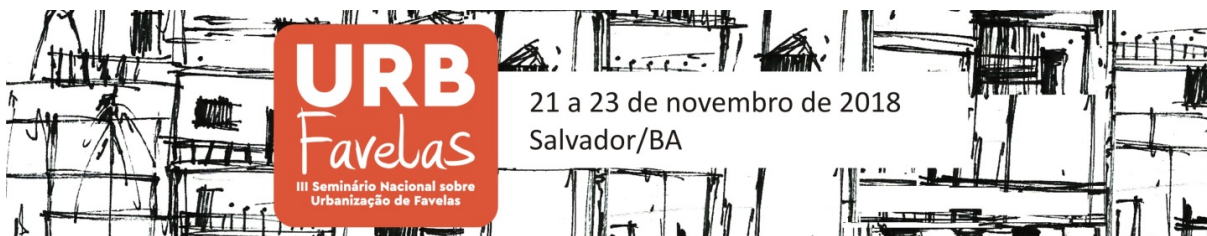
é um processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (BRASIL, 2007, p.78).

Dessa forma, as políticas de regularização fundiária plena, conduzidas com uma concepção pluridimensional, possuem o potencial de contribuir para a mitigação do problema da segregação socioterritorial.

Entretanto, apesar de termos evoluído teoricamente até o desenvolvimento do conceito de regularização fundiária plena, incorporado à legislação nacional em 2009, não muito se avançou no que diz respeito aos estudos desses espaços após a finalização (ou não) das intervenções. Passados 9 anos da promulgação da Lei nº 11.977, e em um contexto de derrogação desta a partir da Lei nº 13.465 em 2017, cabe promover a devida avaliação das experiências, de modo a contribuir para o debate sobre o tema.

## **2 INFORMALIDADE E IRREGULARIDADE: OS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS**



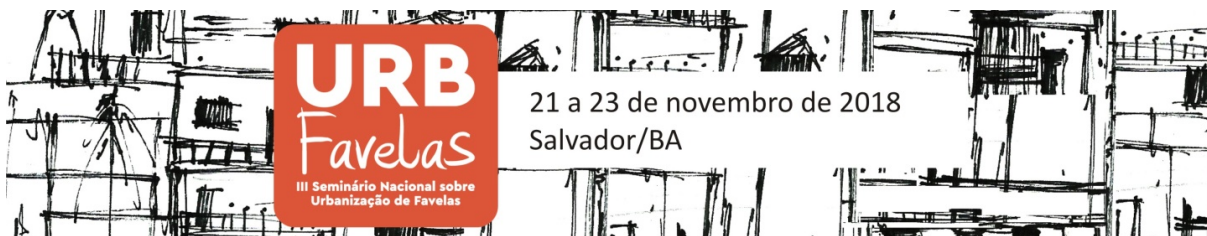


O rápido crescimento urbano dos países em desenvolvimento foi acompanhado por processos combinados de exclusão social e segregação espacial. Devido à carência de políticas habitacionais adequadas, uma das consequências mais visíveis como produto desse processo é o aumento do acesso informal à moradia e ao solo urbano. Esse fenômeno tem implicações sociais, econômicas, ambientais, políticas, etc., tanto para os pobres como para o restante da sociedade, e por isso é alvo de pesquisas nas mais diversas áreas do conhecimento (FERNANDES, 2005).

Segundo Bacelete (2009), o direito à cidade e à moradia são fundamentais para a promoção de uma política urbana que priorize a urbanização e a legalização dos assentamentos precários, ou seja, a regularização fundiária plena. A melhoria das condições e qualidade de vida é visada, tanto no aspecto da moradia como no aspecto ambiental, tendo como meta legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas informais, integrando essas pessoas ao espaço urbano ao qual elas também têm direito.

A irregularidade fundiária, entretanto, não acontece somente nos assentamentos precários, mas também em bairros e loteamentos formados por famílias de média e alta renda. Visto isso, a Lei Federal 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, definiu dois tipos básicos de regularização fundiária: a regularização fundiária de interesse social e a regularização fundiária de interesse específico.

Para o caso dos assentamentos precários interessa a regularização fundiária de interesse social, visto que é aquela destinada à população de baixa renda. Mas, para isso, é relevante que se faça um questionamento dos conceitos envolvidos nesses processos e instrumentos. A abstração de conceitos e o deslocamento destes de sua origem pode provocar grandes confusões teóricas e práticas, uma vez que se perdem as referências culturais e fica viabilizada a difusão de discursos ausentes de contexto e entendimento, levando, muitas vezes, até a discursos radicais. No caso da informalidade e dos assentamentos precários, essa abstração, segundo Ana Clara Torres Ribeiro (2005) pressiona a fronteira historicamente construída entre o regular e o irregular, o formal e o informal.



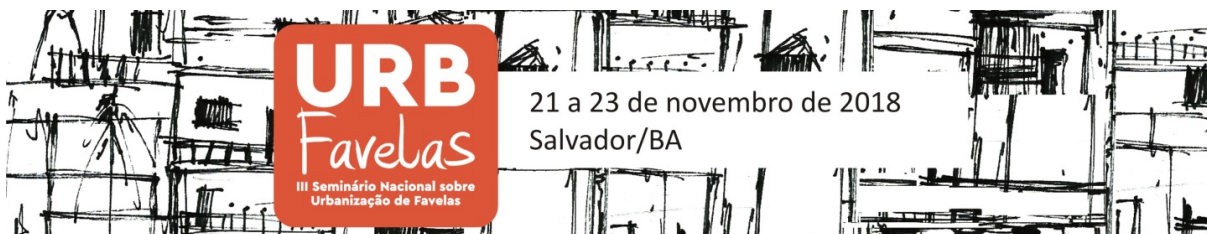
A autora considera o uso do termo informal inadequado para classificar as formas resistentes ou alternativas ao modo dominante da vida urbana. Segundo ela, o informal carrega uma ideia negativa que pode dificultar a observação positiva da experiência urbana em questão, pode dificultar a leitura da cidade como um campo de possibilidades. “Las formas de sociedad, así como las formas de la ciudad, son creaciones a partir de las cuales nuevos posibles, antes inexistentes puesto que privados de sentido, aparecen” (GIRALDO, 2003 apud RIBEIRO, 2005, p.28).

O reconhecimento da complexidade dos processos de formação das cidades pode iluminar as relações entre indivíduo, cidade e sociedade. Nessas relações, a cidade pode ser vista como um campo mediador onde valores e direitos devem ser incorporados. E, por esse ponto de vista, a superação do informal deve ser entendida como valorização de outras experiências sociais que permanecem ainda não reconhecidas pelas normas do Estado. Esse desconhecimento corresponde ao aumento da lacuna entre a norma e a conduta, entre o formal e o que é socialmente considerado formal.

Assim, a informalidade pode ser considerada o estado de exceção determinado pela soberania do aparato de planejamento urbano. Os mitos da cultura da pobreza persistem porque preenchem a função ideológico-política de preservar a ordem social que os gerou. Dessa forma, regularizar mostra-se importante, mas mais ainda urge a necessidade de imaginar uma cidade inclusiva, “en que el espacio banal también implique felicidad y libertad” (RIBEIRO, 2005, p.36).

As ocupações de terras e a vida na “informalidade” deram origem aos assentamentos precários, que são espaços caracterizados pela ocupação dita irregular do solo, público ou privado, e com padrões urbanísticos inferiores aos mínimos exigidos pela legislação (CARDOSO, 2016, p.36).

Mas, o que seria a ocupação irregular do solo? Só existe o irregular, a partir do momento em que as regras e leis estabelecem o padrão do que é regular. Aqui, já se torna evidente o grande abismo entre o desejável, estabelecido pela legislação, e a realidade urbana. A publicação do Instituto Pólis (2002), que disserta sobre regularização da terra e da moradia, estabelece três aspectos principais para observar a regularidade:



**Condições reais:** São os fatos observados. A regularidade, nesse caso, equivaleria a atender a um padrão mínimo social e economicamente aceitável. A irregularidade mais significativa nos assentamentos precários é, justamente, estar muito abaixo dos padrões estabelecidos pela legislação.

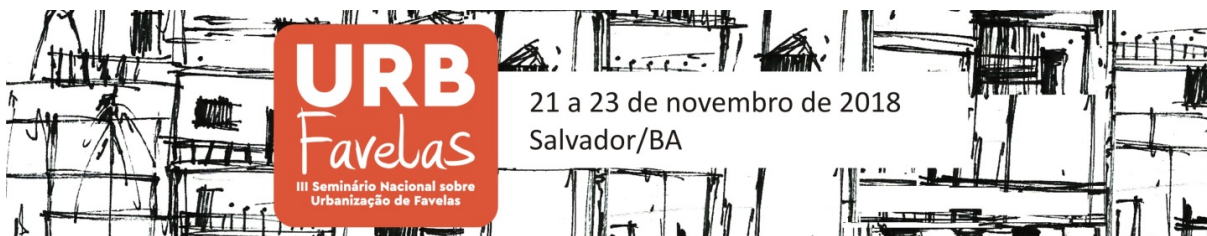
**Legislação urbanística e ambiental:** Corresponde a tudo o que os legisladores decidem colocar na lei, e trata-se de um quadro extremamente delicado devido às dimensões da exclusão habitacional e à dificuldade do Estado de enfrentá-la. Nessas condições, o conceito de “razoabilidade” permite que se coloque a questão: irregular é o que se afasta dos termos da lei ou dos objetivos da lei?

**Posse e registro:** Estes buscam garantir a segurança da permanência da população nas áreas ocupadas. Irregulares seriam aqueles que não possuem o título de posse ou registro.

É evidente que as regras e o que é considerado formal variam ao longo dos anos e dos contextos sociais, políticos e econômicos. E essas variações não são apenas de enfoques ou uma questão de maior ou menor especificação. As variações podem ser de conteúdo ou ainda uma regra vigente pode ser totalmente antagônica àquela anterior. A interpretação que se dá a uma norma é um atributo não só dos especialistas, mas é também permeada pelas práticas sociais que se desenvolvem. Raquel Rolnik (1997) afirma que a irregularidade não se refere a uma configuração espacial, mas a múltiplas. Isso se dá uma vez que existem diversos tipos de irregularidade na configuração jurídico-urbanística e, ainda, porque as normas jurídicas podem ter, na prática, diferentes significados para os diversos atores sociais, dependendo das condições políticas e culturais que ditam a construção de seu pensamento.

Sendo assim, o que hoje é considerado informal ou irregular pode amanhã não o ser. A informalidade e a irregularidade se dão para as normas vigentes no momento, mas podem também ser um ato de desafio, podem significar a necessidade de mudança. Embora os assentamentos precários estejam no mesmo vasto campo de irregularidade, para o entendimento dos moradores e o significado social daquele contexto, uma construção sem licença é considerada muito menos ilícita. Enquanto que, para as classes dominantes, são mais ilícitas que as irregularidades por eles praticadas em sua escala de vivência. “As formas de inserção irregular são simultaneamente estigmatizadas e legitimadas numa escala micro; na





macroescala, porém, a legalidade do direito de propriedade é reforçada” (ROLNIK, 1997, p. 183).

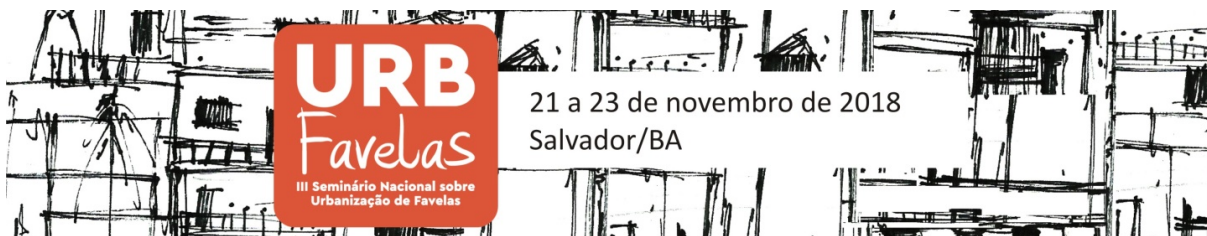
As representações sociais dominantes se refletem nas normas produzidas, propagando a ideia de que constituem uma manifestação segura de civilização e urbanização. Atuando pelo outro lado, as racionalidades alternativas são essenciais na concepção de projetos democráticos (RIBEIRO, 2005). Podemos entender os assentamentos precários como uma das formas de manifestação dessa racionalidade alternativa, uma vez que têm seu território organizado de forma particular e com ocupação baseada no critério da utilização. Esse tipo de ocupação vai em desacordo com a lei, por não seguir a lógica de aquisição registrada, base fundamental da noção de propriedade, tal como definida a partir da Lei de Terras de 1850 e consagrada no Código de Direito Civil de 1916.

Assim, fica nítida a percepção de que os processos de regularização e legalização da propriedade considerada informal são mais que uma simples questão burocrática e técnica, mas envolvem uma complexa disputa política, econômica, social, espacial, ideológica e conceitual. Uma vez que todas as sociedades possuem normas e regras, nos cabe trabalhar para a redução dos impactos negativos de sua aplicação.

Segundo Rolnik (2005), a formulação de uma política anti exclusão requer a compreensão global dos fatores que a criaram. No caso da política urbana, a exclusão territorial pode ser desconstruída em três elementos que, no território, atuam concomitantemente: a estratégia de distribuição das inversões, a regulação urbanística e a gestão urbana. Se a exclusão territorial pode ser produzida a partir deles, podemos usar dos mesmos para produzir instrumentos para desmontá-la. Desse modo, produzir um urbanismo anti exclusão, no campo da regulação, significa abrir a cidade a toda a população em todos os sentidos, construindo a legislação urbanística (regras de zoneamento, divisão do solo, etc.) de acordo com a maneira como a população constrói a cidade e seus meios de vida e moradia.

### **3 OS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E A REGULARIZAÇÃO**

Bautès e Maneiro (2017) fazem uma reflexão acerca da informalidade na questão habitacional. Segundo os autores, nas trajetórias das famílias das classes populares há idas e



vindas entre a dita formalidade e informalidade. Se vive um tempo em um bairro periférico formal, procura-se um aluguel formal ou informal, participa-se de uma ocupação de terras, etc. Assim, os assentamentos precários tornam-se lugar de moradia, de vida, de política e de economia, especialmente quando as oportunidades que a cidade oferece não são igualmente abertas a esses habitantes.

Segundo estudo de Janice Perlman, realizado em três favelas do Rio de Janeiro<sup>3</sup>, os moradores dos assentamentos precários

não são econômica nem politicamente marginais, mas são explorados e reprimidos, não são social e culturalmente marginais, mas são estigmatizados e excluídos de um sistema social fechado. Não são passivamente marginais em termos das suas próprias atitudes e comportamento, ao contrário, estão sendo ativamente marginalizados pelo sistema e pela política oficial (PERLMAN, 1977, p. 235).

Em um estudo posterior ao mencionado, Perlman (2003), ao retornar aos locais estudados e buscar os antigos moradores, constata a grande mobilidade existente. Em todas as atividades imobiliárias se vinculam, via de regra, às regulações do Estado e à diferentes esferas do mercado. Marcados por histórias pessoais e motivos próprios, o conjunto sofre alterações ao longo do tempo. Os bairros de origem informal podem, aos poucos e no decorrer de diversas disputas, ir se formalizando, ao mesmo tempo em que o inverso também pode ocorrer, e bairros formais serem ocupados informalmente. A realidade dos bairros habitados mostra-se bastante heterogênea, mais como um híbrido de formal e informal. Uma única realidade é um tipo ideal, e este é mais um fator<sup>4</sup> que complexifica os estudos e trabalhos de planejamento urbano.

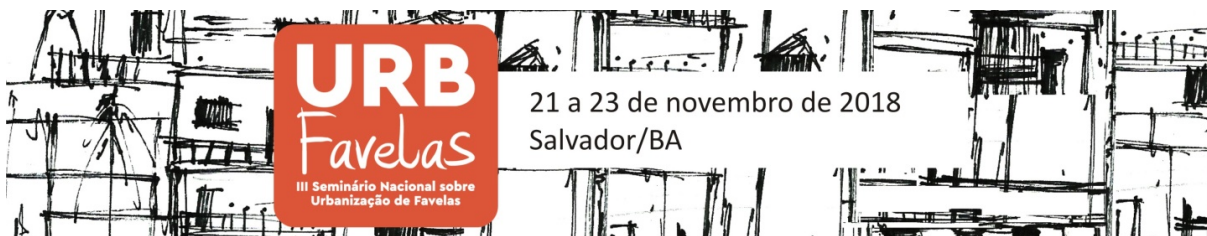
Outra questão é a influência que a dita formalidade tem sobre a informalidade<sup>5</sup>. Segundo Bautès e Maneiro (2017), entre os bairros informais, os moradores mostram, desde sua origem, a preocupação com a posterior regularização/formalização. Assim, muitas vezes as

---

<sup>3</sup> Favela da Catacumba, na zona sul; Nova Brasília, na zona norte; e Duque de Caxias, como subúrbio metropolitano.

<sup>4</sup> Ananya Roy, em seu artigo “Urban informality: toward an epistemology of planning” (2005), debate outros desafios e paradoxos que a informalidade urbana apresenta aos planejadores.

<sup>5</sup> Assim como a informalidade também exerce influência sobre a formalidade (levando em consideração as ponderações feitas ao longo do texto relativas aos termos aqui utilizados).



ocupações de terras são planejadas de forma a poder considerar o traçado urbano. A formalidade se mostra como um norte nessas iniciativas.

O estudo realizado por Perlman, e muitos outros estudos sobre assentamentos precários no Brasil, focam-se nas favelas cariocas, ou em grandes e expressivos municípios. Roy (2015), em seu artigo “*Who’s afraid of postcolonial theory?*”, é bastante provocativa e coloca em xeque a teoria que aprendeu, marcada pelos dualismos da visão convencional eurocentrada<sup>6</sup>. Assim, uma vez estudando Calcutá, se questiona: “*Can places like Calcuta generate urban theory? Can urban theory explain Calcuta?*” (Lugares como Calcutá podem gerar uma teoria urbana? A teoria urbana pode explicar Calcutá?).

Tais indagações nos fazem refletir sobre a aplicação de teorias a diferentes realidades. E são essas que motivam o estudo, mesmo que breve, da realidade do município de Juiz de Fora, de médio porte, mas também com presença de assentamentos precários e conflitos políticos quanto aos mesmos. Qual a realidade do município de Juiz de Fora? Quais os princípios de atuação no campo da regularização fundiária? Quais os entraves e conflitos? Como a municipalidade lida com isso? São questões como estas que serão debatidas a seguir<sup>7</sup>.

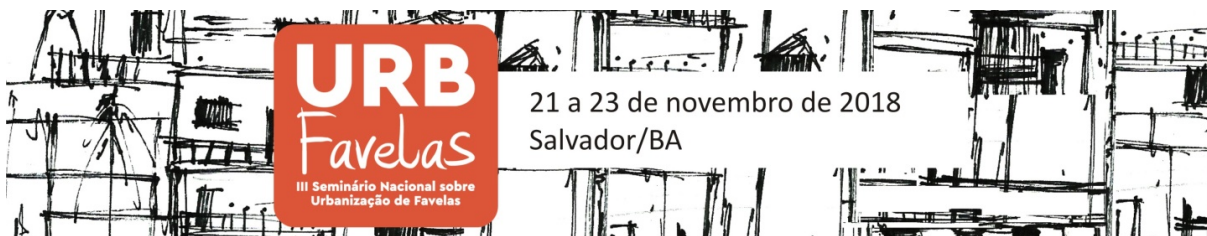
#### **4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA – MG**

A cidade de Juiz de Fora - MG acompanhou o mesmo processo de negação/remoção/aceitação/regularização de assentamentos precários que se vê, de modo geral e bastante abrangente, em muitas cidades brasileiras. A prática das remoções deixou de prevalecer na segunda metade da década de 80. Contudo, ainda no final da década de 1990, a falta de moradia continuava a ser um dos maiores problemas municipais, e as intervenções vieram de forma tímida e em pontos isolados, sem atender à total demanda e sem um estudo e dedicação específicos à cada área e sua população (ABREU, 2010).

Toledo (2006) traça o início da preocupação do município com a necessidade de enfrentamento dos problemas relativos ao parcelamento irregular do solo urbano, fato que já

<sup>6</sup> Dualismos como cidade X rural, informal X informal, Estado X sociedade civil, etc.

<sup>7</sup> O debate é complexo, e infelizmente, não poderá ser aprofundado neste artigo. Mesmo assim, é importante a exposição dos dados, questionamentos e breves apontamentos a serem feitos.



vinha destacado no Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) em 1970. Com a inclusão do município no Programa Cidade de Porte Médio (PCM)<sup>8</sup>, o município conseguiu aumentar a verba disponível para as ações de regularização, permitindo assim maiores movimentações nesse sentido.

Os processos de regularização fundiária no município foram iniciados logo no início da década de 80, e o primeiro processo concluído data de 1985, na chamada Vila Olavo Costa, habitada desde a década de 1930. Esta área foi titulada através do instrumento jurídico da doação dos terrenos ocupados. Mas, mesmo com as ações constantes objetivando a regularização fundiária, ainda ocorriam diversos processos de reassentamento forçados, sob a alegação da necessidade dos terrenos ocupados para o desenvolvimento urbano (TOLEDO, 2006).

No ano seguinte ao da intervenção na Vila Olavo Costa, foi criada a Coordenadoria de Regularização de Parcelamentos (CORE), através do Decreto N° 3598, de 20 de novembro de 1986, sendo este o instrumento de articulação dos esforços da Prefeitura no sentido de promover a regularização da posse da terra em loteamentos e desmembramentos ilegalmente implantados no município.

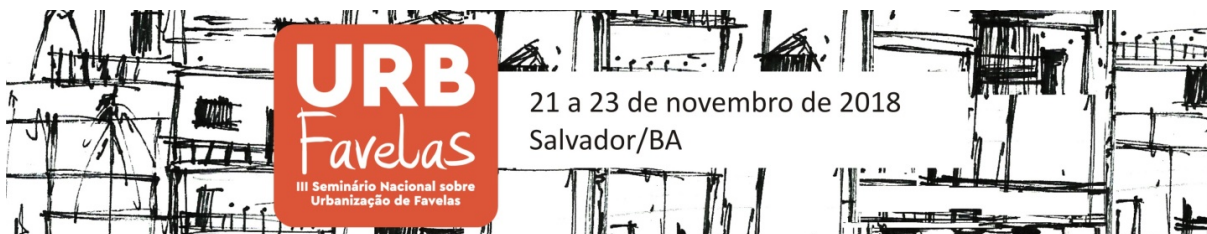
A CORE tinha como objetivo principal a regularização de loteamentos irregulares, com seu regulamento embasado na Lei N° 6766/79. Mas, apesar do foco nos loteamentos, “a CORE entende que, face a uma urbanização irreversível, é inegável a existência de interesse social a reclamar, também, a regularização desses loteamentos” (JUIZ DE FORA, 1986, p.56).

Na proposta de trabalho da comissão executiva da CORE, para o exercício de 1987 destacava-se:

1. A criação da CORE (Decreto nº 3598, de 20.11.1986), representa a retomada, pela Administração Municipal, do permanente desafio que representa a busca de soluções para o grave problema social advindo de parcelamentos irregulares de áreas privadas e implantação de aglomerados habitacionais em áreas de propriedade do Município.

---

<sup>8</sup> Programa criado pelo governo federal com financiamento do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, “com o objetivo de dotar as cidades de porte médio em condições de absorverem o contingente populacional que se dirigia em direção às metrópoles em busca de empregos e melhores condições de vida” (PEREIRA, 2012).



2. As vitoriosas experiências de regularização da Vila Olavo Costa e da Vila da Prata, em 1984/85, executados sob a coordenação do IPPLAN, abriram caminhos para empreendimentos semelhantes. Entretanto, a partir de 1985, por questões de divergências internas no setor, a equipe incumbida das regularizações sofreu dispersões internas que resultaram em certa desarticulação dos trabalhadores, afetando o andamento das atividades atinentes ao setor. (...) As dificuldades que o setor enfrentou, a partir de 1984, deixaram patente a necessidade de reestruturação da unidade incumbida das regularizações. Chegou-se, assim, à criação da CORE (JUIZ DE FORA, 1986, p. 44 e 45).

No ano seguinte à criação da CORE, a administração municipal tomou outra medida em vias de melhor trabalhar com a questão habitacional no município. A partir da Lei nº 7152, de 27 de agosto de 1987, foi criada então a Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora (EMCASA). A empresa, em funcionamento até hoje, segue um regime de economia mista, e tem como principal objetivo a realização de todas as demais atividades necessárias a que sejam alcançados os objetivos do Plano Nacional de Habitação, entretanto, entre os objetivos, é citada a erradicação de favelas, indo em contraposição às ações de regularização tão pioneiras promovidas pela municipalidade até então.

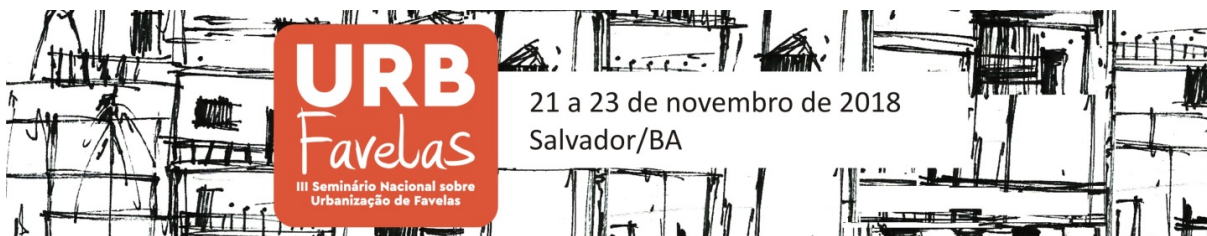
Contraditoriamente, com a criação desta empresa a CORE passou a funcionar nas dependências físicas da mesma<sup>9</sup>, apesar das coordenadorias separadas. E, quando esta nova composição se forma, o entendimento dos processos de regularização fundiária se amplia e passa a seguir, ao menos teoricamente, as premissas da regularização fundiária plena. São premissas conflitantes aos objetivos estabelecidos pela empresa, mas, ao que se vê na prática, sempre houve uma procura pela regularização efetiva dos assentamentos precários.

Devemos sempre manter o olhar crítico sobre todo o processo, vistas as contradições como as acima apresentadas. Segundo ressalta Lilian Aparecida de Souza (SOUZA, 2016), em Juiz de Fora, os representantes do poder público têm sua história marcada por um certo conservadorismo, que possibilitou que famílias tradicionais continuassem por muitos anos à frente da direção política da cidade. E, ainda segundo Souza (2016), em 2009, movimentos de

---

<sup>9</sup> Sabe-se que essa transferência se deu na administração de 1993 à 1997, mas não é possível precisar a data da transferência devido à lacuna entre as páginas 120 e 243 encontrada no Processo 008806, que trata do caso (JUIZ DE FORA, 1986).





luta por moradia chegaram a denunciar algumas irregularidades na EMCASA, a exemplo de obras superfaturadas, desperdício de dinheiro público e deficiência técnica de projetos.

No ano de 2000, devido à uma reestruturação na Prefeitura de Juiz de Fora (PJF), os trabalhos da CORE passaram por uma reavaliação e, no ano de 2003, foi criado o Programa de Regularização Fundiária (PRF), em uma parceria entre a PJF e a EMCASA. Tal programa contava com os mesmos propósitos da extinta CORE, porém agora com orçamento municipal próprio para desenvolvimento das ações atinentes à regularização. Com relação ao instrumento jurídico aplicado a partir de então para o reconhecimento da posse, além da utilização da Concessão com Direito Real de Uso, passou a ser utilizada também a alienação de terreno público diretamente para o ocupante do terreno (TOLEDO, 2006).

Entretanto, sabe-se que a EMCASA atuava sem um planejamento e sem critérios de prioridade para as áreas, de modo que as ações ficavam a cargo de emergências e solicitações políticas. Pelo que se pôde perceber em entrevista com o atual diretor-presidente da EMCASA<sup>10</sup>, a atuação nas áreas era feita através de solicitações de deputados<sup>11</sup> ou, quando necessário, devido a questões emergenciais.

Para verificar a atual relação entre as AEIS e os processos de regularização concluídos e iniciados pela EMCASA, analisa-se as figuras e a tabela abaixo:

---

<sup>10</sup> Entrevista realizada em 30/05/2018.

<sup>11</sup> O entrevistado relatava o caso de a Prefeitura Municipal estar, atualmente, elaborando um Plano de Regularização fundiária que privilegia a ação de regularização em áreas públicas. É dito: “Pra você ter uma ideia, de todos os pedidos que vêm do gabinete da deputada, nenhum é área pública”. Ainda, “Claro, nós pedimos a todos os deputados que levarem recursos federais”.

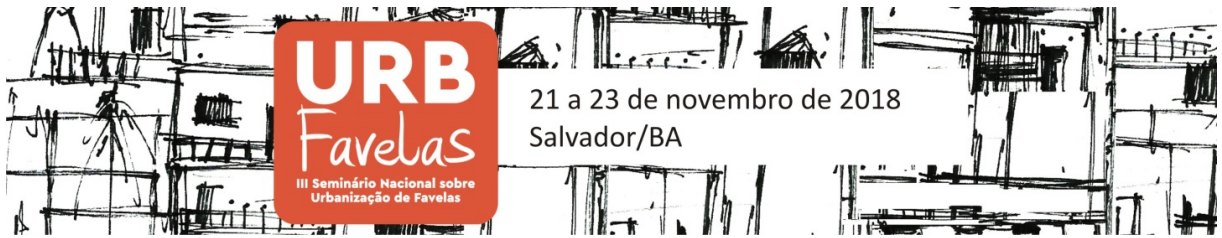
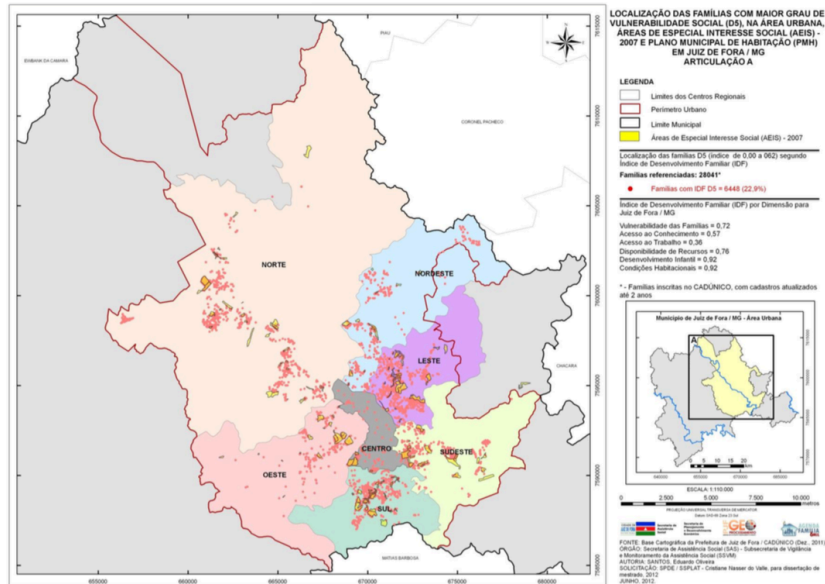
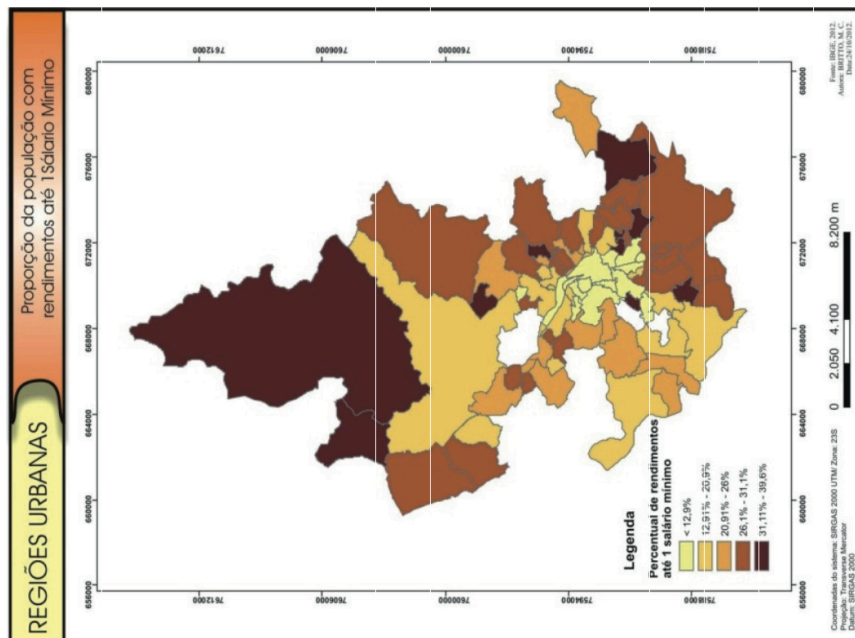


Figura 1: Localização das famílias com maior grau de vulnerabilidade social na área urbana de Juiz de Fora e localização das Áreas de Especial Interesse Social.



Fonte: Valle (2012, p.61).

Figura 2: Proporção da população com rendimentos de até 1 Salário Mínimo



Fonte: Britto (2013) apud Cassab e Pinto (2013, p.5).

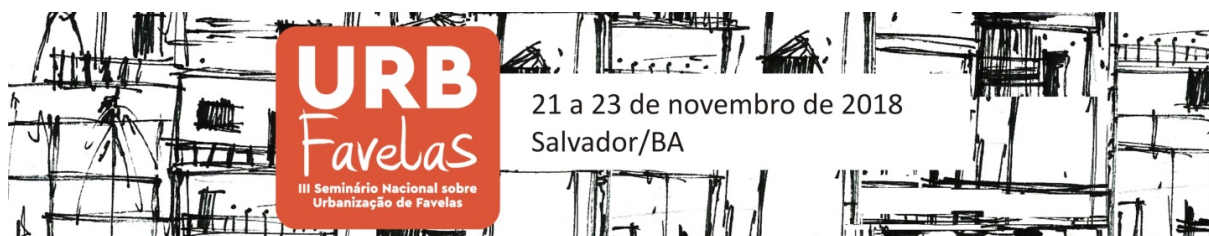


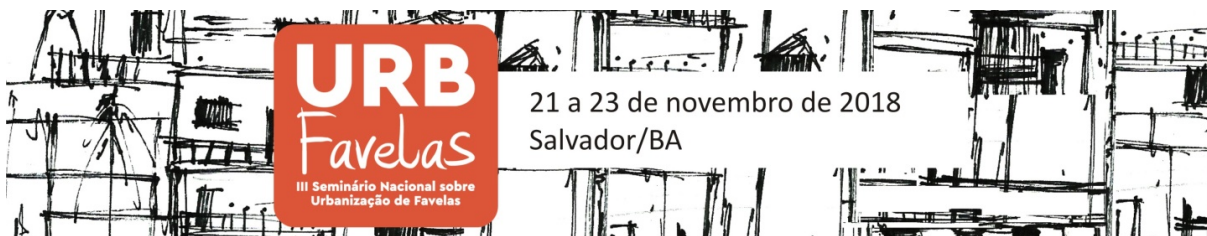
Tabela 1: Situação das AEIS de Juiz de Fora quanto ao processo de regularização fundiária

Região Administrativa	AEIS regularizadas	AEIS parcialmente regularizadas*	AEIS não regularizadas	Número total de AEIS
SUL	9	1	14	24
NORTE	2	0	15	17
NORDESTE	1	1	10	12
LESTE	3	1	22	26
SUDESTE	6	1	9	16
CENTRO	1	0	8	9
OESTE	0	2	14	16
CENTRO-OESTE	5	0	11	16

\* Esse dado não engloba as AEIS com processos abertos e sem áreas regularizadas. O município conta, de acordo com SEPLAG (2018), com um total de 44 áreas com processos abertos de regularização fundiária que estão parados.

Fonte: Produzido pela autora a partir de dados da SEPLAG (2018)

Através da análise dessas informações, é possível diagnosticar que as regiões administrativas com maior vulnerabilidade social são as regiões Leste e Sul, enquanto se analisarmos o grau de extrema pobreza incluímos as regiões Norte e Sudeste. Acompanhando esses diagnósticos, temos então a região Leste com o maior número de AEIS do município, seguida das regiões Sul e Norte. Dessa forma, uma certa convergência é vista entre os dados. Entretanto, quando analisadas as ações de regularização fundiária, vê-se que o maior número de AEIS com processo de regularização concluídos ou parcialmente concentram-se na região Sul, com 10 processos, e na região Sudeste, com 7 processos. A região Leste, que possui o maior número de AEIS possui, proporcionalmente, poucos processos de regularização.



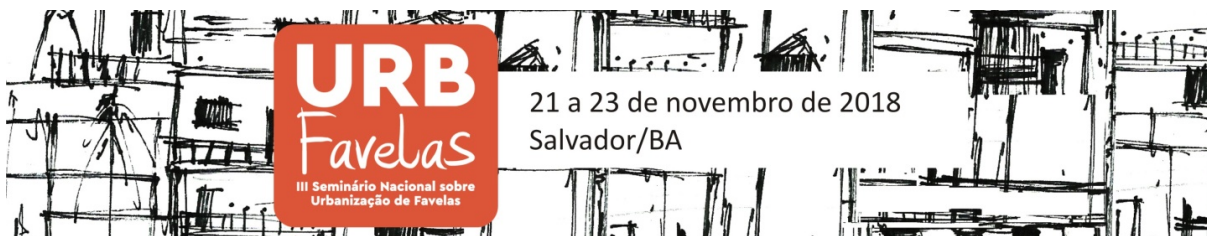
Segundo o atual diretor-presidente da EMCASA, a região leste é uma região muito antiga da cidade então, com a abertura de vias e da ferrovia, que criaram um eixo de expansão, diversos loteadores compraram fazendas ou grandes glebas rurais, abriram ruas e começaram a vender, dando origem aos loteamentos irregulares. Sendo assim, por serem áreas particulares, historicamente o município não podia fazer grandes investimentos, “você não podia pegar dinheiro público e investir em área particular”. A legislação municipal que criou as AEIS é de 2000, e a maior regulação jurídica urbanística de 2001, a partir do Estatuto da Cidade. Desde então, mesmo com maior segurança jurídica, não muito foi feito. “De 2001 pra cá são 17 anos, e você ainda tinha muita dúvida legal entre o que pode e o que não pode. Essa Lei nº 13.645 ela veio na verdade permitir ao município dar a titularidade, veja bem, eu não posso chegar lá e ficar fazendo obra de infraestrutura, mas acaba fazendo”. Apesar dos argumentos, a fala mostra claramente a falta de um planejamento adequado no campo da regularização<sup>12</sup>.

Ainda, se analisados os processos de regularização fundiária do município, fica constatada a morosidade do serviço público e os entraves que se estabelecem em meio aos trâmites burocráticos internos à administração municipal. O caso do Vale dos Guedes, um assentamento precário no município, mostra que mesmo com negociações realizadas de compra de terras para regularização, e verba concedida, não teve seu processo levado adiante por erros administrativos (GRANJA *et al.*, 2016 & entrevista com técnica da secretaria de planejamento de Juiz de Fora). Ainda, outro processo de regularização consultado, o da Vila Mello Reis, foi aberto em 1984 e foi concluído apenas no ano de 2008, 24 anos depois.

O diretor-presidente da EMCASA relata as diversas dificuldades que levam à demora na conclusão dos processos, aliados à complexidade burocrática mencionada. Segundo ele, de todo o recurso arrecadado pelo município, apenas 9% fica com o próprio município, fato que dificulta o financiamento das políticas públicas. Mesmo Juiz de Fora tendo uma prefeitura

---

<sup>12</sup> Em 24 de outubro de 2017 consta no Processo da CORE (JUIZ DE FORA, 1986) memorando da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), onde esta afirma estar realizando estudos para a alteração do Programa de Regularização Fundiária e da Unidade de Gerenciamento do Programa, com a finalidade de sua adequação e subordinação à SEPLAG. Isso acontece, segundo entrevista realizada com José Augusto Toledo, devido ao fato de que a EMCASA já não possuía mais verbas para a realização do PRF, o que estava prejudicando as ações. Essas informações são uma indicação que a dinâmica do planejamento das ações de regularização fundiária no município podem vir a se alterar e para melhor.



bem estruturada, a dificuldade financeira impõe muitos entraves, como a contratação de técnicos em quantidade adequada para o bom desenvolvimento das políticas. Atualmente, o município conta com um corpo técnico reduzido, fazendo com que a demanda de trabalho exceda aquilo que é realmente possível de ser realizado. Dessa forma, aumenta a demora na conclusão dos processos de regularização, corroborando para que se repitam casos como o do Vale dos Guedes acima citado.

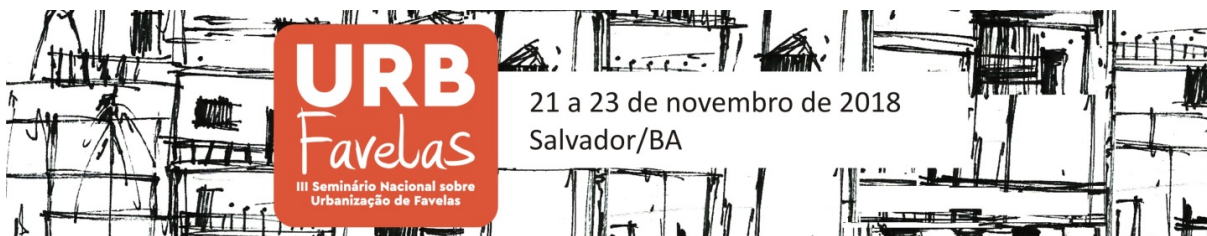
Outro motivo apontado para a lentidão dos processos de regularização é a grande dinâmica dos moradores e a dificuldade em se lidar com isso burocraticamente.

A mudança de titularidade, do usocapionário, é uma coisa dinâmica, é gritante demais. E aí por disposições legais, as normativas do ministério, eles não admitem a mudança. Aí chega aqui a pessoa da Caixa diz que aquela pessoa ta excluída, que aquele cadastro não serve, que não é aquele que foi cadastrado inicialmente. Então é muito complicado. (Diretor-presidente da EMCASA, em entrevista)

Devido a essas dificuldades de atualização e o cadastro acabar sendo refeito diversas vezes, o diretor relata muitas vezes descrença e atuações negativas dos moradores para com os técnicos. Além disso, têm-se as dificuldades cartoriais, devido ao custo dos registros, uma carga tributária pesada seja para os moradores ou para o município (de acordo com a antiga ou nova lei de regularização).

Através dessas análises e relatos, é possível perceber como um município experiencia diversas dificuldades na aplicação de fato das políticas planejadas, mesmo sendo ele estruturado, seguindo legalmente as disposições do Estatuto da Cidade, o princípio da função social da cidade e da propriedade, e buscando os meios para a regularização. Essas dificuldades são as mais variadas, como a grande carga política conservadora da elite municipal, os entraves burocráticos, a falta de verba para a realização dos projetos, etc. Assim, vê-se ainda mais a necessidade não só apenas de mudanças legais, mas de um programa que reestruture os conceitos de atuação e gestão da cidade em seu conjunto.





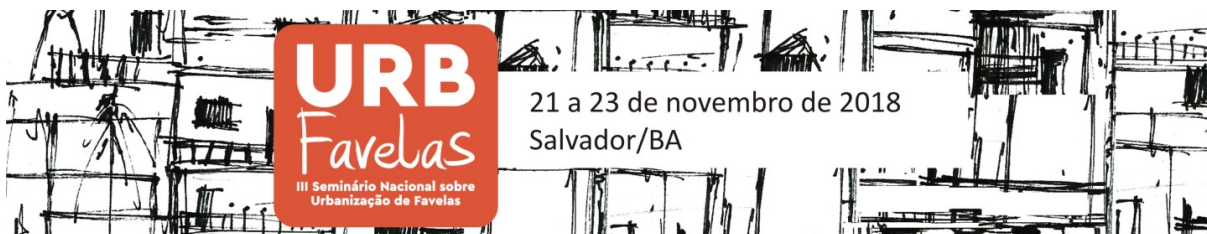
## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todo o processo de surgimento e consolidação dos assentamentos precários está intrinsecamente associado ao contexto social, econômico e político do país, estado ou município, como visto na abordagem teórica realizada nos primeiros tópicos do artigo. Trazendo esse fator de análise para o caso de Juiz de Fora, é possível revelar o real impacto desse legado histórico na política urbana municipal.

Grande parte da dificuldade encontrada para o efetivo planejamento e implementação dos processos de regularização fundiária pode ser explicada pela carga conservadora da elite política local. Essa elite, desde o surgimento dos assentamentos, visou a negação dos mesmos, de modo a manter o controle social, político e econômico que possuíam. Essa hipótese se faz valer na medida em que o município dispõe, como visto, de um vasto aparato organizacional para a realização das ações, mas ainda assim encontra entraves na implementação. Mesmo com uma dinâmica interna estruturada, as ações acabam ficando concentradas em poucos técnicos capacitados, que não conseguem coordenar todas as ações necessárias. E isso se dá pois a questão urbana não é tida como prioritária pela administração, que permite, não por acaso, que os grandes empresários conduzam e determinem a dinâmica urbana municipal.

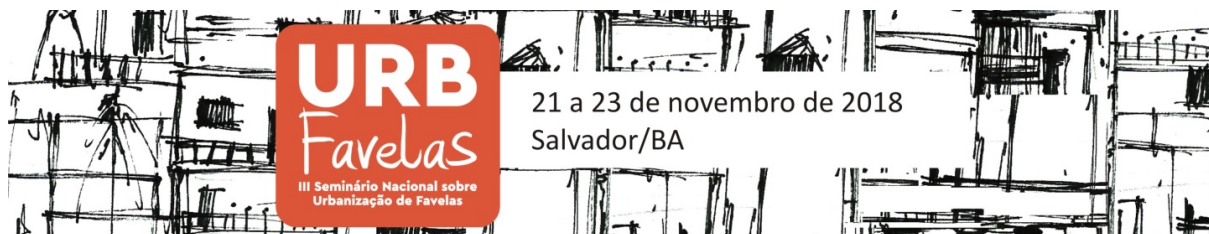
Assim, vemos que não só uma reformulação legal é necessária, mas uma reestruturação profunda na gestão urbana, que abarque todo o entendimento da estrutura política, econômica e social que faz a “roda da política urbana girar”. É necessária uma revisão na forma de atuar com a dita informalidade urbana. Não se trata apenas de respaldar uma situação dada através de uma legislação (muito provavelmente) elitista, mas de diversificar as ações e romper com conceitos de intervenções parciais e incompletos que, inversamente aos objetivos que se propõe, acabam por realimentar o ciclo da informalidade, pobreza e exclusão social.

Sendo assim, é possível concluir que uma revisão se fazia necessária, mas fica um questionamento principal: Será que a mudança, nesse contexto político conturbado que vivemos, deveria ser realizada através de uma mudança de legislação? Seria esse o real problema? Não me atrevo a dar uma resposta, mas acredito que este artigo contribua para as reflexões que devemos fazer.



## REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel (Org.). **Regularização fundiária plena** – referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2002. 1-192 p.
- BACELETE, Graziella Guerra. Direito à moradia: regularização fundiária de favelas. **Revista USCS - Direito** v. 16, p. 69–83 , 2009.
- BAUTÈS, NICOLAS; MANEIRO, María. Retornar la informalidade. Un abordaje de su dimensión política. **O social em questão** v. 39 , 2017.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; NETO, Vicente Correia Lima (Orgs.). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: Estudos de casos brasileiros**. Brasília: IPEA, 2016. 978-85-7811-276-9.
- CARNEIRO, Ricardo *et al.* Território , exclusão e políticas de inclusão socioespacial : uma análise a partir da experiência de Belo Horizonte. **SER Social** v. 12, n. 27, p. 145–164 , 2010.
- CASSAB, Clarice; PINTO, Marina Barbosa. O lugar dos pobres na cidade de Juiz de Fora: O programa MCMV e os novos padrões de espacialização da pobreza em JF. **Revista de Geografia** v. 3, n. 1, p. 1–7 , 2013.
- DURAND-LASSERVE. Alain; CLERC. Valérie. **Regularization and integration of irregular settlements: lessons from experience.** , Urban Management and Land., nº 6. [S.l: s.n.], 1996.
- FERNANDES, Edésio. Aspectos jurídicos de los programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana en Latinoamérica. In: PATIÑO, Análida Rincón (Org.). **Espacios urbanos no con-sentidos**. Medellín: [s.n.], 2005.
- FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. **Regularização fundiária plena** – referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 18–33. 9788560133451.
- GRANJA, Laura *et al.* Regularização de titularização de posse fundiária no assentamento precário do Vale dos Guedes através de instrumentos urbanísticos. 2016, Rio de Janeiro: **Anais do II UrbFavelas**, 2016.
- INSTITUTO PÓLIS. **Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar**. [S.l: s.n.], 2002. .
- JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. **Processo N° 008806** - Coordenadoria de Regularização de Parcelamentos . Brasil: [s.n.]. , 1986
- LIMA, Nísia Trindade. **O movimento de favelados do Rio de Janeiro: Políticas do Estado e lutas sociais (1954 - 1973)**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1989. 185 p.



- MARICATO, Ermínia. Reforma urbana: limites e possibilidades. Uma trajetória incompleta. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: O futuro das cidades brasileiras.** RIBEIRO, L ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- PEREIRA, Dina-Mar. **O programa cidade de porte médio em Juiz de Fora: O caso do milho branco.** Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012.
- PERLMAN, Janice. Marginality: From myth to reality in the favelas of Rio de Janeiro, 1969-2002. In: ROY, ANANYA; ALSAYYAD, Nezar (Org.). **Urban informality: transnational perspectives from te middle east, latin america, and south asia.** Oxford: Lexinton Books, 2003.
- PERLMAN, Janice. **O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 377 p.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. Dimensiones culturales de la ilegalidad. In: PATIÑO, Análida Rincón (Org.). **Espacios urbanos no con-sentidos.** Medellín: [s.n.], 2005.
- ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1997. .978-85-85445-69-0.
- ROLNIK, Raquel. Política urbana en Brasil: Caos y esperanza. In: PATIÑO, Análida Rincón (Org.). **Espacios urbanos no con-sentidos.** Medellín: [s.n.], 2005.
- ROY, Ananya. Urban Informality: Toward an epistemology of planning. **Journal of American Planning Association** v. 71, n. 2 , 2005.
- ROY, Ananya. Who's afraid of postcolonial theory? **International Journal of Urban and Regional Research** , 2015.
- SAUER, S.; SOUZA, M. Estado democrático de direito e movimentos sociais: criminalização e legitimidade do MST. In: COSTA, Alexandre B (Org.). **O Direito Achado Na Rua: Nossa conquista é do tamanho da nossa luta.** 1ª edição ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- SEPLAG. Prefeitura de Juiz de Fora. **Regularização fundiária no município de Juiz de Fora.** Juiz de Fora: [s.n.], 2018.
- SOUZA, Lilian Aparecida De. **Panorama da situação habitacional de Juiz de Fora - MG.** 2016, Juiz de Fora: [s.n.], 2016.
- TOLEDO, José Augusto Ribeiro. **Gestão da política habitacional: Um estudo de caso em Juiz de Fora.** Universidade Federal Fluminense, 2006. 109 p.
- VALLE, Cristiane Nasser Do. **Cidades médias e crise urbana: um estudo a partir do crescimento dos aglomerados de exclusão em Juiz de Fora.** Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012. 143 p.