



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

A PROBLEMÁTICA DA NOVA LEI PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: O CASO DA
OCUPAÇÃO DOROTHY STANG

Ártemis Sandra Borges Nunes Costa (UnB) - ARTEMIS.COSTAA@GMAIL.COM

Possui graduação em comunicação social bacharel em jornalismo pelo instituto científico de ensino superior e pesquisa (2006). E graduada em arquitetura e urbanismo pela Unieuro (2012). Pós Graduada em sustentabilidade (Reabilita) pela Unb (2012). Engenheir

Liza Maria Souza de Andrade (UnB) - lizamsa@gmail.com

Possui graduação em Arquitetura pela Universidade Federal de Minas Gerais (1989), mestrado (2005) e doutorado (2014) em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília. Desenvolveu a pesquisa de tese de doutorado sobre



A PROBLEMÁTICA DA NOVA LEI PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: O CASO DA OCUPAÇÃO DOROTHY STANG

RESUMO

Este artigo discute questão fundiária, especialmente através de análises de legislações e normas recentemente alteradas bem como as potencialidades de mudanças que ocorrem na vida da população nesse processo. Historicamente a regularização fundiária implica em mudança de vida da população, famílias que saem da informalidade plena para alguma formalidade, mas dificilmente, perdem o estereótipo de ocupantes de áreas informais. Pretende-se demonstrar no caso da ocupação Dorothy Stang, localizada em Nova Colina, Sobradinho – DF, o processo de regularização fundiária de ocupações resultantes de ações movimentos sociais ou que foram constituídas diretamente sem condução dos governos ou processos estatais. Os resultados obtidos desta pesquisa de mestrado no âmbito do Grupo de Pesquisa Periférico da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UnB (Edital Nº 01/2017 – DEX/DPI) demonstram a importância do acompanhamento da extensão da universidade pública no processo de regularização fundiária para contribuir na diminuição do déficit habitacional e que sejam garantidos o Direito à Moradia com qualidade, determinados pela Constituição Federal de 1988. O projeto de urbanismo, com a participação da comunidade e com ação concomitante de regularização, pode contribuir no afastamento de especuladores imobiliários que buscam investimentos em áreas menos favorecidas para ganhos futuros, que eventualmente colaboram com a gentrificação.

Palavras-chave: Moradia. Regularização Fundiária. Urbanismo.

ST-4: A Nova Lei de Regularização Fundiária



1. Introdução

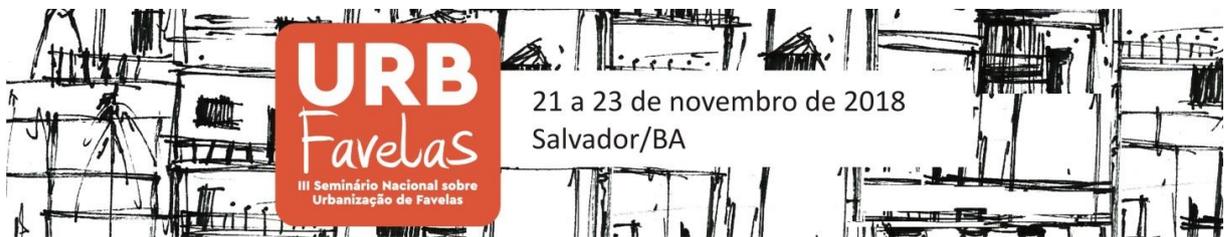
Em um período de 40 anos (1940-1980) a população passou de rural para predominantemente urbana (ROLNIK, 2006). Com a intenção de uma vida melhor os moradores do campo vão migrando para as cidades, essa migração basicamente se dá pelos pobres, que buscam melhorar suas qualidades de vida, mas essa migração não significou, necessariamente, exitoso. Ainda segundo Rolnik (2006), “60% da população urbana vive em 224 municípios com mais de 100 mil habitantes, dos quais 94 pertencem a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes” (ROLNIK, 2006, p. 199).

Na grande maioria das cidades existe uma parte significativa da população que vive em “assentamentos precários” (ROLNIK, 2006, p. 199). Também para Rolnik (2006, p. 199) a necessidade de moradia leva as famílias a viverem em lugares de extrema complexidade urbana, os assentamentos informais se multiplicam em locais de “terrenos frágeis, ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis, além de locais desprovidos de qualquer infraestrutura que daria mínima urbanidade.

A classe dominante brasileira, de um modo geral, exerce seu poder nas relações de titularidade de terras e suas ocupações através da legislação urbana, da atividade imobiliária e do mercado de terras, que apesar de serem compreendidos como mecanismos naturais de organização nas cidades urbanizadas, estes instrumentos são meios históricos de isolamentos sociais ou de manutenções de estamentos sociais.

O planejamento urbano e a regularização urbanística decorrentes deste modelo imposto pela classe dominante aos menos favorecidos economicamente servem para assegurar o controle de produção e o controle de desigual distribuição do espaço urbano, proporcionando falta de urbanidade nos locais possíveis de ocupações por essas comunidades mais frágeis.

Conseqüentemente, essa falta de urbanidade, e em certa medida de humanidade, reproduzem desigualdades sociais drásticas nas cidades, dividindo-as em lados ricos, ou favorecidos urbanisticamente, onde se têm infraestrutura, desenvolvimento e legalidade e em lado destinado aos pobres, sem qualquer ou com precária infraestrutura urbana, distanciando as oportunidades de desenvolvimento que essa população também poderia receber ou construir. Percebe-se essa separação dentro das cidades, muitas vezes, quando tragédias ocorrem. Essas



mazelas são consequências da morosidade de governos (local, estadual e federal) por meio de omissão e ou mau trabalho nessas ocupações.

Existe um enorme *apartheid* nas cidades, os pobres estão cada vez mais longe dos centros das cidades, porque há uma discrepância organizacional da cidade que os impedem de estarem mais próximos dos trabalhos, da saúde, da educação, da segurança, entre tantas necessidades essenciais das populações.

Este artigo discute a questão fundiária e suas leis e decretos e as mudanças que ocorrem na vida da população nesse processo, que muitas vezes é demorado e desgastante para as famílias que buscam o direito à moradia. Historicamente a regularização fundiária possibilita mudança de vida da população afetada, pois esta sai da informalidade de titulação plena para formalidade, contudo, nos modelos atuais, em razão da ausência de outras ações imprescindíveis, continua permitindo uma rotulagem dos ocupantes como sendo de áreas informais.

Pretende-se demonstrar uma análise do processo de regularização fundiária de ocupações resultados de movimentos sociais ou que foram constituídas sem condução dos governos ou processos estatais, como a ocupação localizada na região da Nova Colina, em Sobradinho – DF, que também é intitulado de Residencial Dorothy Stang. Apresentam-se aqui apenas um breve histórico fundiário e suas nuances, pois existem outros diversos fatores que são necessários para uma continuidade, após e ou concomitante com a titulação, que passa pela implantação de infraestrutura, e oferta de educação, saúde, segurança e lazer da nova comunidade.

Partindo da análise da evolução histórica no Brasil sobre regularização fundiária, é notório o problema de lentidão na produção e distribuição de moradias para as classes sociais menos favorecidas. De igual modo, há lentidão nos processos de distribuição de terrenos para moradias e de regularizações de áreas distribuídas ou ocupadas a partir de movimentos sociais, nas áreas administradas pelo poder público.

O Distrito Federal também, apesar de ter recente criação, possui problemas de regularização semelhantes aos comuns das grandes cidades antigas brasileiras. Para Rolnik (2006, p. 199) mais da metade da população urbana vive em menos de cinco por cento dos municípios brasileiros, principalmente em conglomerados urbanos. As pessoas dessas



ocupações não regularizadas são geralmente migrantes de áreas rurais do Brasil ou são pessoas que advêm de ocupações que passaram por processo de regularização que, por alguma medida, sofreram um certo abandono do Estado, não receberam política pública que viabilizaram suas fixações nessas ocupações anteriores.

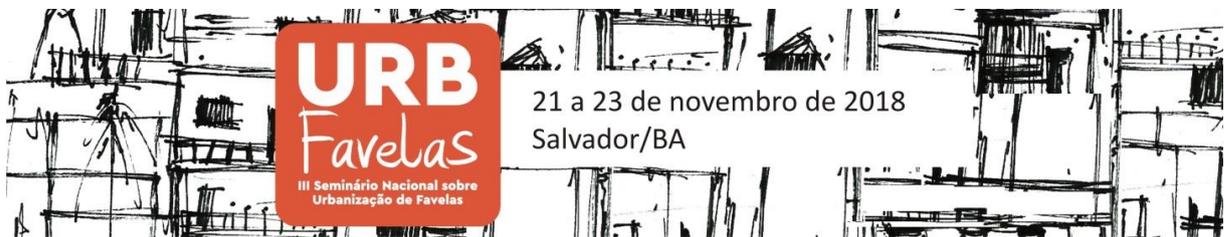
Há sempre uma parcela de pessoas que vêm de lugares onde ocorrem um processo de valorização das moradias e não foram aplicados instrumentos que pudessem assegurar a permanência desses moradores, ou seja, houve a expulsão desses para locais menos valorizados ou para novas áreas, semelhantes aquelas onde habitavam com um pouco mais de melhorias de infraestrutura. Neste sentido, este estudo apresenta a realidade de dificuldades do processo de regularização e tem como estudo de caso uma ocupação no Distrito Federal.

2. O novo marco na regularização fundiária no Brasil

No âmbito do movimento pela reforma urbana, ao longo dos anos 2000, assim como anos que se seguiram, a questão fundiária ganha uma importância maior no país com o Estatuto da Cidade, lei federal de número 10.257, promulgada em 2001 e mais à frente, a lei federal 11.977, de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Tiveram repercussão nos governos federais, estaduais e municipais, pois tais leis versaram significativamente no processo de regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e ou em urbanização.

O atual processo de regularização está ancorado na Lei número 11.977 de 2009, que, em seu artigo 46, define um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam “à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Estas normas precederam a lei federal de número 13.465 de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Instituiu mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, contribuindo na celeridade de processos de regularização em terrenos da União, como no estudo de caso desta pesquisa, que substituiu a legislação básica da regularização urbana vigente



construída desde 2009. Definiu o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal.

Com a Lei n. 13465 de 2017, como no capítulo III da Lei número 11.977, de 2009, a regularização fundiária só poderá ocorrer após a aprovação, pelo município, de um projeto urbanístico específico para cada assentamento, com o parcelamento do solo contendo a indicação de logradouros e terrenos públicos e definindo a localização dos futuros lotes. De acordo com Pinto (2017), mesmo que se mantenha inalteradas as construções preexistentes, o projeto urbanístico é imprescindível, demandas de correções podem ser necessárias como a desocupação de áreas de risco, a abertura de áreas livres de lazer, o alargamento de vias para circulação de ambulância, caminhões de lixo e viaturas policiais, bem como a instalação de equipamentos, como escolas e postos de saúde.

Neste sentido, a participação de profissionais como topógrafos, arquitetos e engenheiros para a elaboração de aprovação de projetos urbanísticos são fundamentais, bem como cadastro imobiliário e levantamento georreferenciado da situação existente. No entanto, grande parte dos municípios não dispõe destes serviços para ofertar nos processos de elaboração de projetos necessários e nas grandes cidades, por suas vezes, os órgãos governamentais, frequentemente possuem esses serviços, mas não atendem às suas demandas relacionadas ou as atendem de forma incipiente dos assentamentos existentes.

Para Pinto (2017) a aprovação do projeto se faz necessária para que os imóveis sejam registrados e, então, transferidos aos seus ocupantes, no contexto político atual, pós Golpe de 2016, com os cortes orçamentários, dificilmente os municípios poderão aumentar seus recursos destinados à regularização fundiária, tornando o processo ainda mais lento.

No que tange às questões urbanísticas e ambientais, continuam as mesmas exigências da Lei n.º 11.977, de 2009, não havendo redução de exigências para regularização dos assentamentos de média e alta renda. A nova Lei n. 13465, de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana diferencia a regularização de interesse social (Reurb-S), voltada especificamente para ocupações urbanas de baixa renda, sendo as despesas custeadas pelo poder público e os atos registrares gratuitos. Já a regularização de interesse específico (Reurb-E), relativa aos demais casos, assume que cabe ao poder público determinar os



responsáveis pela regularização fundiária, e os atos de registro em cartório devem ser pagos pelos interessados.

O projeto urbanístico é exigência em ambos os casos, que deverá prever medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental. Na visão do governo a nova Lei 13.465, de 2017, trouxe regras mais flexíveis para regularização de terrenos ocupados da União tanto na cidade quanto na área rural, menos exigências e facilidade nos registros, dispensa de certidões e preferência para os atuais ocupantes. Porém, pode fragilizar o planejamento territorial e favorecer a “grilagem” de terras e especulação imobiliária, uma vez que não vincula a regularização fundiária às exigências dos planos diretores.

Faz-se necessário analisar as comparações sob a seguinte ótica: A priorização moradia em detrimento do ambiental equilibrado servia de pilar de entrave nas regularizações. Há a ampliação do alcance de possibilidades de regularização, uma vez que estabelece como sendo aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.

Ampliação dos conceitos, recepcionando ideias mais claras de aceitação não tão enrijecidas, como as relacionadas às tipologias das edificações, viabilidade de maiores alternativas de tipos de construções, franquiamento da participação dos interessados nos processos, não imposições, que poderiam, eventualmente, serem atrasados caso esses interessados não estivessem envolvidos. A eventual ausência de um interessado não é mais óbice de progresso na tramitação das fases de regularizações.

O resumo pode ser inferido no Art. 9º, § 1º aonde se indica que os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

A ampliação dos atores que podem iniciar os processos de regularizações, responsabilizações positivadas. O menor condicionamento para as ocupações serem regularizadas, ampliação da interpretação do espaço regularizáveis, sem condicionantes positivadas, ou seja, condições mais reais, perceptivas e interpretativas.



Permite-se, em qualquer tempo a regularização e aparentemente, deu-se dinamismo ao processo de regularização, confrontando o interesse à moradia comparado ao interesse de preservação (ou agravo ambiental minorado), quando se muda o foro da avaliação ambiental, pois, na eventual participação de crivo de um segmento ambiental requer-se apenas anuência, ou seja, atores alheios ao SNUC, por exemplo, elaboram estudos e gestores de áreas ambientais o anuem. Consolida a ampliação do conceito da ocupação irregular, que antes tinham condicionantes positivadas de difícil caracterização para “núcleos urbanos informais”, potencializando a ampliação dos efeitos desta lei, ou seja, possibilitando o alcance de mais regularizações de áreas ocupadas informalmente e descreveu melhor os elementos condicionantes dos estudos e projetos.

Complementação do menor condicionamento de viabilidade de processamento de regularização, por meio de nova conceituação. O maior potencial de envolvimento do governo federal nas soluções relacionadas às regularizações fundiárias de áreas irregulares. Estabelecendo aos entes da federação de competências, responsabilidades e prazos para etapas do processo de regularização.

A inversão de procedimentos, com redução da importância de agentes governamentais na iniciação de processo de regularização, esclarecimentos sobre etapas que antes suscitavam lentidão, como independência das condições legais municipais relacionadas aos planejamentos urbanos, potencial redução dos envolvidos nos processos.

Cabe ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais, previstas nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção.

Assim a competência municipal e do DF para definir o responsável pela implantação da infraestrutura na: Na Reurb-S, o Distrito Federal ou os Municípios deverão definir, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pela: implantação dos sistemas viários; da infraestrutura essencial, dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso; e das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos. Facultou responsabilidades aos beneficiários da Reurb-S. Estabeleceu que os responsáveis pelas medidas de mitigação e



compensação urbanística e ambiental deverão celebrar compromisso com as autoridades competentes como condição de aprovação da Reurb-S.

Apresenta-se a seguir quadro comparativo entre a lei de número 11.9877, de 2009 e a nova lei de número 13.465, de 2017, com as seguintes perspectivas: conceito de regularização fundiária urbana x conceito de reurb, conceito de assentamentos irregulares x núcleos urbanos informais, princípios de regularização fundiária urbana x princípios da reurb, legitimidade para requerer a regularização fundiária urbana x legitimidade para iniciação da reurb, essência da mudança: área urbana x núcleo urbano, área urbana consolidada x núcleo urbano informal consolidado, reurb em área de preservação permanente – app ou unidade de conservação de uso sustentável – ucus, regularização fundiária urbana em app e ucus, espécies de reurb: reurb-s e reurb-e espécies de regularização fundiária urbana, procedimento da regularização fundiária urbana possibilidade de firmar convênios. Para se poder avaliar as diferenças entre si. Seguem abaixo quadros que comparam os tópicos importantes das duas leis federais.

Tabela 1: Diferenças entre as leis.

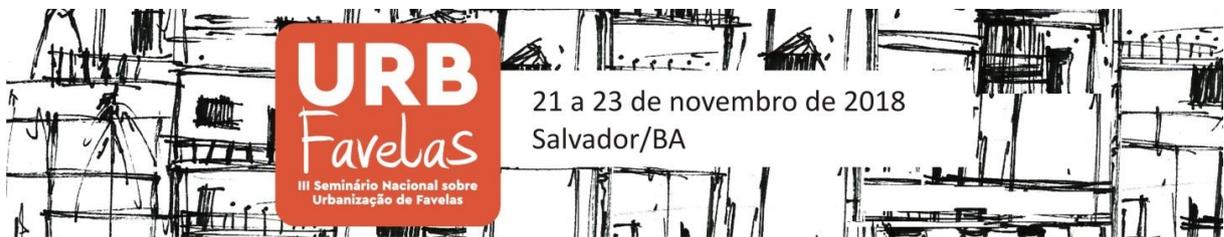
Conceito de regularização fundiária urbana x conceito de REURB	
Lei: 11.977, de 2009	Art. 46. Conceituava o processo de regularização.
Lei: 13.465, de 2017	Art. 9º, caput. Instituí normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb) e também a conceitua.
Conceito de assentamentos irregulares x núcleos urbanos informais	
Lei: 11.977, de 2009	Art. 47, inc VI- conceitua assentamentos irregulares.
Lei: 13.465, de 2017	Art. 11, inciso II- amplia o conceito relacionado a assentamento, pois o define como núcleo urbano informal.
Princípios de regularização fundiária urbana x Princípios da REURB	
Lei: 11.977, de 2009	Art. 48. Estabelecia os fundamentos dos princípios restringindo-os às diretrizes gerais estabelecidas na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e mais os seguintes princípios: I – ampliação do acesso à terra urbanizada (...); II – articulação com as políticas setoriais (...) nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; III – participação dos interessados em todas as etapas (...); IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e V – concessão do título preferencialmente para a mulher.
Lei: 13.465, de 2017	Art. 10. Constitui os objetivos aos seguintes: I - identificar os núcleos urbanos informais para melhorá-los; II – criar unidades imobiliárias compatíveis e direitos reais em favor dos seus ocupantes; III - ampliar o acesso e priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos após regularizados; IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda; V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos(...); VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; VII – (...) efetivação da função social da propriedade; VIII – (...) garantir o bem-estar de seus habitantes; IX - concretizar (...) a eficiência na ocupação e no uso do solo; X - prevenir (...) novos núcleos urbanos informais; XI – concessão preferencialmente à mulher; XII - franquear participação.
Legitimidade para requerer a regularização fundiária urbana x Legitimidade para iniciação da REURB	
Lei: 11.977, de 2009	Art. 49 e Art. 50. Estabelecia regramento de atores que podem requerer a regularização inicialmente: União, Estados, Distrito Federal e Municípios e também por: I – os beneficiários; e II – organizações coletivas, com possibilidade a atores alheios ao poder público de promoverem atos necessários à regularização fundiária, assim como autorização de implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, antes de concluída a regularização jurídica.



Lei: 13.465, de 2017	Art. 14. Autoriza que requereram a Reurb os seguintes atores: I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus beneficiários e ou organizações coletivas que os representem; III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV - a Defensoria Pública (...); e V - o Ministério Público. Também estabeleceu e ampliou a participação ativa dos interessados; viabilização de ação judicial regressiva por particular em desfavor dos realizadores dos atos de desvios que se relacionaram à ocupação; a responsabilização administrativa, civil ou criminal aos atores que deram causa, ainda que sejam os requerentes da Reurb.
ESSÊNCIA DA MUDANÇA: ÁREA URBANA X NÚCLEO URBANO Área urbana X Núcleo urbano Área urbana consolidada X Núcleo urbano informal consolidado	
Lei: 11.977, de 2009	Art. 47. Conceituava área urbana e área urbana consolidada, inclusive com indicação de condicionantes.
Lei: 13.465, de 2017	Art. 11. Nova conceituação do espaço regularizável: I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, (...), ainda que em área (...) rural; II - núcleo urbano informal: clandestino, irregular ou (...) ocupantes sem titulação; III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão (...).
REURB EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APP ou UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL – UCUS Regularização fundiária urbana em APP e UCUS	
Lei: 11.977, de 2009	Art. 54. Versava sobre regularização em APP, condicionando marco temporal até 31 de dezembro de 2007 e estabeleceu regramento mínimo do estudo técnico que viabilizava a regularização, aonde indicava que a autoria era por profissional habilitado e constando os seguintes elementos: I – caracterização da situação ambiental (...); II – especificação dos sistemas de saneamento básico; III – proposição de intervenções de controle de riscos (...); IV – recuperação das áreas (...); V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano ambiental, consideradas o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; VI – comprovação da melhoria da habitabilidade; e VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d’água,...); autorização de envolvimento dos Estados, se este for o competente sob a área, mas ainda seguindo o processo pelo Município.
Lei: 13.465, de 2017	Art. 11, § 2º estabelece o atendimento da Lei nº 12.651, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, condicionando compensações ambientais, também versa sobre ações relacionadas ao SNUC condicionando anuências, e que estudo técnico comprove implique em melhoria ambientais. Estabelece também limites ou inviabilidades de regularização em área s margens de reservatórios artificiais de água (para geração de energia ou ao abastecimento público) e em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, respectivamente. Cuida de regramento que a unidade imobiliária rural atenda ao prescrito pela Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, artigo 82. A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, contribui com o seguinte: Art. 65. Na Reurb-E em Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização será por meio da aprovação do projeto, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana e o processo de regularização incluirá estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais, também instrui elementos como a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área; identificação dos recursos, passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área; especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura (...); identificação das UC’s e APM’s na área de influência (...); especificação da ocupação consolidada; identificação das áreas consideradas de risco (...) geotécnico; indicação de faixas/áreas típicas de APP com a devida proposta de recuperação e das não passíveis de regularização; avaliação dos riscos ambientais; comprovação da melhoria de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade; e X - garantia de acesso livre e gratuito às praias e aos corpos d’água, quando couber e áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural.
ESPÉCIES DE REURB: Reurb-S e Reurb-E Espécies de regularização fundiária urbana	
Lei: 11.977, de 2009	Art. 47, inciso VII: Conceituava e estabelecia condições de áreas ocupadas.
Lei: 13.465, de 2017	Art. 13. Conceitua a Reurb: Interesse Social (Reurb-S) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e II - Reurb de Interesse Específico (ReurbE) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.



PROCEDIMENTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA Possibilidade de firmar convênios	
Lei: 11.977, de 2009	A lei não tratava deste assunto.
Lei: 13.465, de 2017	Art. 29. Autoriza os entes federativos celebrar convênios ou outros instrumentos congêneres com o Ministério das Cidades.
b) Competência procedimental dos Municípios/DF:	
Lei: 11.977, de 2009	Artigos 51, § 3º e 47, item IX. Estabeleciam a regularização fundiária podia ser implementada por etapas (...).
Lei: 13.465, de 2017	Art. 30. Estabelece aos Municípios o seguinte: classificar as modalidades da Reurb; processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e emitir a CRF. Também estabelece detalhes dos processos e das responsabilidades dos entes envolvidos nos processos, vinculando prazos. Detalha a condição da descrição da área a ser regularizada.
c) parte 1: Fases do procedimento de Reurb	
Lei: 11.977, de 2009	Artigos 51, § 3º e 47, I. Estabelecia procedimento da regularização fundiária de interesse social de forma positiva (taxativa): 1º) Lavratura do Auto de Demarcação Urbanística (art. 56); 2º) Encaminhamento do auto para o registro de imóveis (art. 57); 3º) Resolução da Impugnação no CRI; 4º) Averbação do Auto de Demarcação Urbanística no CRI (art. 167, inc. II, 26, LRP); 5º) Elaboração, pelo Poder Público, do projeto de regularização fundiária (art. 58); 6º) Registro do parcelamento no CRI; 7º) Concessão do título de Legitimação de Posse (art. 59); e 8º) Conversão administrativa da legitimação de posse em usucapião especial urbano (art. 60).
Lei: 13.465, de 2017	Art. 28. Estabelece as fases do procedimento da Reurb também de forma positiva (descrita objetivamente): requerimento dos legitimados; processamento administrativo (...) envolvendo pessoal relacionado confrontantes/titulares; projeto de regularização fundiária; saneamento do processo; decisão e publicidade da autoridade competente; expedição e registro da CRF. Também redefine a CRF e sua composição: nome do núcleo urbano regularizado; localização; modalidade da regularização; responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma; indicação numérica de cada unidade regularizada; listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação. Manifesta-se sobre peculiaridades da CRF e atos públicos relacionadas a essa.
c) parte 2: Fases do procedimento de Reurb	
Lei: 11.977, de 2009	Artigos 51, § 3º e 47, I. Estabelecia procedimento da regularização fundiária de interesse social de forma positiva (taxativa): 1º) Lavratura do Auto de Demarcação Urbanística (art. 56); 2º) Encaminhamento do auto para o registro de imóveis (art. 57); 3º) Resolução da Impugnação no CRI; 4º) Averbação do Auto de Demarcação Urbanística no CRI (art. 167, inc. II, 26, LRP); 5º) Elaboração, pelo Poder Público, do projeto de regularização fundiária (art. 58); 6º) Registro do parcelamento no CRI; 7º) Concessão do título de Legitimação de Posse (art. 59); e 8º) Conversão administrativa da legitimação de posse em usucapião especial urbano (art. 60).
Lei: 13.465, de 2017	Art. 28. Estabelece as fases do procedimento da Reurb também de forma positiva (descrita objetivamente): requerimento dos legitimados; processamento administrativo (...) envolvendo pessoal relacionado confrontantes/titulares; projeto de regularização fundiária; saneamento do processo; decisão e publicidade da autoridade competente; expedição e registro da CRF. Também redefine a CRF e sua composição: nome do núcleo urbano regularizado; localização; modalidade da regularização; responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma; indicação numérica de cada unidade regularizada; listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação. Manifesta-se sobre peculiaridades da CRF e atos públicos relacionadas a essa.
d) Competência para implantar infraestrutura essencial na Reurb:	
Lei: 11.977, de 2009	Art. 62. Estabelecia a regularização fundiária de interesse específico, cabia à autoridade licenciadora definir, nas licenças urbanística e ambiental da regularização fundiária de interesse específico, as responsabilidades relativas à implantação do sistema viário, da infraestrutura básica, dos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária e outras medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental
Lei: 13.465, de 2017	Arts. 37 e 38. Estabelece competências acerca das Reurb-S e Reurb-E.



A Lei n. 13465, de 2017, tem sido objeto de muita polêmica, altera diversas outras leis, desconsidera a política urbana e ambiental vigente, dispensa a provisão de infraestrutura pelo poder público e acaba favorecendo “grileiros” de alta renda, acelerando a expulsão dos moradores de baixa renda. Esta lei não permitirá ao governo federal intervir, fracionar, transferir ou distribuir nenhum título de propriedade urbana, a menos que os imóveis sejam administrados pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), que são uma pequena fração do campo a ser regularizado. E mesmo assim, só poderão ser transferidos depois da aprovação pelo município de um projeto urbanístico.

2.1 A participação popular no processo de regularização fundiária

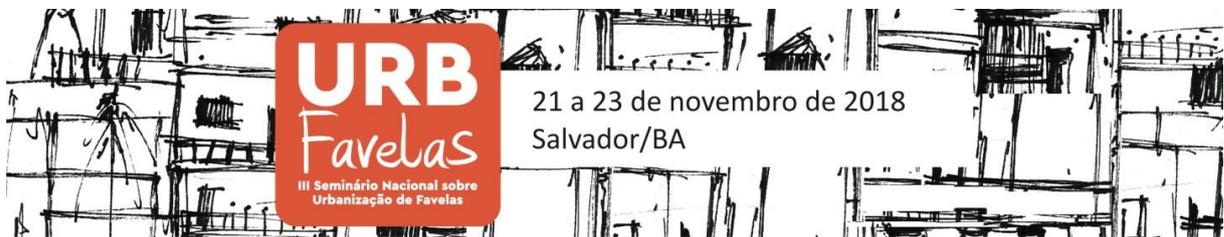
A Constituição Federal (CF), de 1988, assegurou o direito à moradia através da Emenda Constitucional (EC) 26, de 2000, que versa sobre a inclusão da moradia no artigo 6º da CF, ou seja, insere-se no texto dos direitos sociais, análogo ao direito à de educação e à saúde, por exemplo.

Integra-se também ao Direito à Cidade, que remete à identidade, à cultura e ao apego ao lugar e advém, do Estatuto das Cidades, sinalizando a importância das relações da população com a sua cidade. E juntamente com o Direito à Cidade, deve-se vir a participação popular que tem a sua função, muitas vezes não considerada nos processos, dentro das políticas públicas de regularização, principalmente quando se reconhece os direitos dos ocupantes de áreas irregulares e ou informais (ROLNIK, 2006).

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001, p. 15). A participação popular fica bem clara no Estatuto no artigo 2º, parágrafo 2º:

“Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001, p. 15).

Baseado nisto, a participação popular tem papel fundamental nos processos de regularização, pois esse ato dá dignidade ao processo, no qual o direito à moradia, que é estabelecido como uma necessidade de existência do ser humano, é viabilizado. Ter uma moradia digna, adequada, sustentável, com disponibilidade de infraestrutura, habitabilidade,



localização, segurança da titulação cooperam para o alcance da dignidade humana. Quando a Lei é aplicada plenamente, e levada para dentro das ocupações, há melhores resultados na transformação dessas ocupações, pois é provável que as pessoas que participam do processo saibam seus direitos e uma moradia mais digna pode vir a ser resguardada.

É o caso da Ocupação Dorothy Stang, em Nova Colina –Sobradinho DF, onde a Universidade de Brasília se faz presente para elaboração de um projeto com urbanismo participativo, por solicitação da própria comunidade, por meio de Projetos de Extensão de Ação Contínua – PEAC’s, do Grupo de Pesquisa “Periférico, trabalhos emergentes” e do Escritório Modelo CASAS, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. No edital N° 01, de 2017 – DEX/DPI, foi então aprovado o projeto “O Cantinho de Todos: o desenho urbano socioecológico do Dorothy Stang à mão de seus ocupantes”.

Até o momento foram realizadas 3 reuniões com os governos federal e distrital, no âmbito da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB/DF), vinculada à Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH), para o entendimento do processo de regularização fundiária e demais estratégias planejadas para a aérea. Com essa aproximação também se pretende apresentar os anseios da comunidade, coletados durante o processo de pesquisa.

Foram aplicadas duas oficinas participativas onde os próprios moradores puderam explicar a situação da área onde moram e entender as relações e problemas existentes. Na primeira oficina cujo tema “Vamos Conhecer o Dorothy” foram utilizadas técnicas de mapeamento afetivo para captar informações espaciais, observando o modo de sentir o lugar estudado, anunciando os desafios e os relatos dominantes do território, a partir dos saberes e experiências dos participantes (RISLER e ARES, 2013). Em seguida foi realizada a segunda oficina “O que você deseja para o Dorothy”.

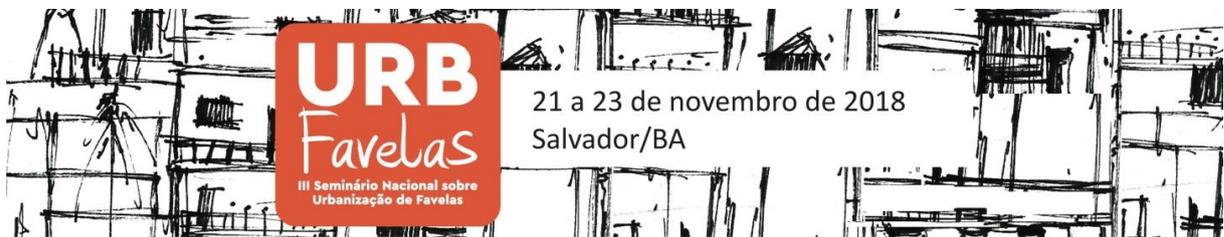


Imagem1: 1ª e 2ª oficinas realizadas na ocupação Dorothy Sang



Fonte: Grupo Periféricos FAU-UnB

A Lei 13.465, de 2017, foi criada na contramão da melhor forma de se criar instrumentos que influenciam as moradias de pessoas vulneráveis socialmente, precedida de medida provisória, a MP 759, de 2016. Era de interesse do governo, contudo, antes de tornar-se lei não houve um debate entre seus autores, seus aprovadores e a sociedade afetada, portanto, pouca crítica de suas nuances.

Não houve deliberação pelo Conselho Nacional de Cidades, por exemplo; é uma lei muito ampla, trata de diversos assuntos e muitas vezes complexos, por isso seus efeitos deveriam ser melhores discutidos. Esta norma possibilita a regularização de áreas rurais com fins urbanos, bem como condomínios e ou loteamentos fechados, ou seja, parcela significativa de populações brasileiras envolvidas. Normas afetas às moradias deveriam ter participações dessas nos processos que as influenciam.

Esta norma aborda inúmeras questões que deveriam ter sido amplamente debatidas com a sociedade, não havendo essa discussão perdeu-se potenciais contribuições no processo de sua criação e seu estabelecimento. Este, assim como outros processos que excluem participações acadêmica e direta das populações afetadas, enfraquecem o direito da população no processo participativo e consequentemente as regularizações fundiárias deixam de ter a população como forte aliada.



3. Brasília, regularização e o caso Dorothy Stang

A regularização fundiária, historicamente, traz uma mudança de vida da população que sai da informalidade plena para uma suposta formalidade, contudo, nos modelos atuais, em razão da ausência de outras ações imprescindíveis, como integração da comunidade no processo, essa população continua, no inconsciente coletivo das pessoas que se relacionam com os moradores, com o rótulo de ocupantes de áreas informais. Em razão disto, pode-se constatar que existe um enorme *apartheid* nas cidades, os pobres estão cada vez mais longe dos centros, porque há uma discrepância organizacional que os impedem de estar mais próximos do trabalho, da saúde, da educação e da segurança (PAVIANI, 1979 apud PAVIANI, 2010).

Brasília, à semelhança das mais antigas cidades brasileiras, enfrenta graves problemas de ordenamento territorial principalmente quando se trata de regularização fundiária, as decisões são demoradas e muitas vezes imprecisas. A falta de urbanidade, humanidade e da regulação desses locais, reproduz desigualdades sociais drásticas na cidade, dividindo a cidade em duas de um lado os ricos, ou alguns poucos pobres, onde se tem infraestrutura, desenvolvimento e legalidade e de outro que é para pobres, sem qualquer ou com precária infraestrutura e totalmente distante das oportunidades de desenvolvimento que essa população também poderia ser beneficiada. Em Brasília é cada vez mais frequente, o surgimento de ocupações irregulares em diversos pontos da cidade, segregando a população mais pobre (PAVIANI, 1979 apud PAVIANI, 2010).

Segundo o juiz Paulo Carmona¹, Brasília tem cerca de 50% de informalidade em áreas de interesse social e 50% de informalidade de classe média- alta que são os condomínios irregulares. Isso é uma peculiaridade do Distrito Federal. A regularização fundiária pode beneficiar muitas famílias principalmente nas áreas de interesse social, voltada para a população de baixa renda. Regularização Fundiária Urbana Social- REURB-S, o poder público local tem capacidade pra tratar das questões de regularização fundiária, e dizer quais os elementos essenciais para tal que vai ter que necessariamente dialogar com a população interessada porque isso é um princípio importante no planejamento participativo da gestão democrática da cidade.

¹ Em entrevista à TV Senado, no dia 22/08/2017 sitio: www.senado.leg.br/tv no programa Cidadania.



A população envolvida tem todo o direito de participar desde a formulação até a execução e implementação das políticas públicas e isso está bem claro no Estatuto da Cidade, mas nem sempre isso ocorre muitas vezes a população não é chamada a dialogar e é afastada das decisões. A terra precisa exercer a sua função social, mas não tem sido assim historicamente tratada no Distrito Federal.

Paviani (2010) notou uma crescente atitude de agentes modeladores do espaço que resultam em: especulação imobiliária, segregação das populações pobres, concentração de equipamentos urbanos em pontos específicos da cidade, cidades periféricas cada vez mais distantes dos equipamentos básicos e, por fim, a terra passa a ser uma mercadoria sem nenhum valor social. A lógica da regularização fundiária no Distrito Federal, muitas vezes passou pela especulação imobiliária, que começou pelas próprias legislações que se constituem baseado em interesses da classe rica da cidade.

A lei distrital de número 4.966, de 2012, versa sobre regularização fundiária, regulamentada pelo Decreto 34.210 de 2013. A regularização fundiária de interesse social no Distrito Federal (DF), em razão desta norma, deveria ocorrer de maneira multidisciplinar, uma vez que assim foi estabelecido pela normativa em vigor. Deveria desenvolver-se com a participação de vários órgãos e, em certa medida, com a participação da comunidade afetada.

No âmbito do Distrito Federal a Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH) onde a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal- CODHAB trata as questões de regularização fundiária, determina quais os elementos são essenciais e necessariamente tem que dialogar com a população interessada. A população envolvida, por sua vez, tem o direito de participar de todo o processo desde a formulação até a execução e implementação das políticas públicas, conforme o Estatuto da Cidade. Porém, nem sempre isso ocorre, e muitas vezes a população não é chamada a dialogar e é afastada das decisões.

Apresenta-se a seguir o caso de regularização denominado de Residencial Dorothy Stang, antes Ocupação na localidade da Nova Colina, na região administrativa de Sobradinho - DF, localizada dentro da Fazenda Sálvia, que pertence ao Governo do Distrito Federal (GDF), desde 1955 (SILVA, 2011). Dessa maneira, os moradores da Nova Colina deveriam participar do desenvolvimento da região, essa participação é desejada, a fim de que se construa um



urbanismo que influencie na identidade dos moradores com o local, uma vez que o mesmo não colabora para o processo construtivo e social do local.

3.1 O caso do processo de regularização fundiária da Ocupação Dorothy Stang.

O Residencial Dorothy Stang está localizado dentro da Área de Proteção Ambiental do São Bartolomeu (APA). Estão assentados dentro de olhos d'água e vegetação nativa. Nas imagens abaixo é possível identificar a localização por imagem aérea.

1. Figura: Localização do Residencial Dorothy Stang.



Fonte: Geoportal e Grupo Periférico, 2018.

O processo de regularização do Residencial Dorothy Stang apresenta-se nas seguintes etapas:

A ocupação Dorothy Stang é localizada na DF 440 km 18/19, do Setor habitacional nova colina. A comunidade abriga 600 famílias, cerca de 1500 pessoas e mais 264 crianças e adolescentes. A área está inserida nas glebas 214 e 216 que pertenciam a União, mas que em 2014 foram doadas para Governo do Distrito Federal, GDF, para provimento habitacional para famílias com renda até R\$1.600 reais, conforme processo AGI 2016 00 2 026324-8 0028199-07.2016.807.0000, TJDFT. Em 2015 a ocupação sofreu ação de reintegração, que não foi concretizada pela intervenção da Agência de Fiscalização do Distrito Federal (AGEFIZ), pois como operadora das ordens judiciais no DF, apresentou os esclarecimentos à justiça que demandou a ação e a ação foi suspensa.

Em 2016 o interessado, pessoa parceladora irregular da área, o conhecido “grileiro” entrou com agravo de instrumento que foi deferido pela Justiça do Distrito Federal, mas a ação não prosperou, em razão do recurso apresentado pela Defensoria Pública do DF, que também recebeu deferimento no Tribunal de Justiça. Em setembro de 2017 o efeito suspensivo perdeu



o valor, no julgamento do agravo de instrumentos na 5ª turma do Tribunal de Justiça do DF. Em novembro de 2017 a Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF) entrou com recurso no TJDFT, contudo o relator Desembargador, relator do processo, negou e os demais desembargadores seguiram seu voto.

Houve neste processo o recurso do denominado de movimento social da Força Nacional de Luta (FNL), que também não logrou êxito. A decisão exarada pelo poder judiciário, no dia 11 de abril, de 2018, vulnerabilizou os ocupantes do referido residencial, pois há uma decisão de reintegração de posse em vigor desde então. Hoje a Ocupação Dorothy Stang não está mais ligada ao movimento social denominado de FNL. As famílias são representadas pela Associação dos Moradores Lutadores e Apoiadores do Residencial Dorothy Stang (AMLARDS).

Na esfera administrativa a CODHAB, com o objetivo de dar maior transparência ao processo de regularização, trouxe as seguintes informações: Adota-se a Lei 803, de 2009 e a Lei 854 de 2012, que trata da revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial e Urbano do DF (PDOT), o setor Habitacional Nova Colina está inserido na Zona Urbana de Uso Controlado II – ZUUC II, que permite o uso predominantemente habitacional de baixa e média densidade. Através do PDOT também se criaram as Áreas de Regularização de Interesse Social Nova Colina I e II e definiram-se que as áreas livres no interior do Setor Habitacional Nova Colina são áreas de oferta habitacional de interesse social, voltadas à formulação de programas de habitação social. Para que seja iniciado o processo de regularização da área se faz necessário o levantamento cadastral topográfico e depois disso será elaborado projeto urbanístico e concomitantemente dará início ao parcelamento ambiental. Para posteriormente, após a aprovação dos órgãos competentes, o projeto será levado a registro cartorial.

Este processo em andamento estabelece 391 lotes destinados a residencial unifamiliar, 68 lotes destinados a residencial coletivo, com possibilidades de 2 pavimentos, totalizando 544 unidades imobiliárias; 22 lotes destinados a uso misto, com possibilidade de 2 pavimentos e comércio opcional no térreo, possibilitando o atendimento de 957 famílias. Para consecução desta regularização os atos de registro da área, precedido da elaboração dos projetos urbanísticos são imprescindíveis, inclusive repararão a interpretação do TJDFT quanto à titularidade da terra, e conseqüentemente a ação judicial e suas repercussões cessarão.



Nesse momento para que esse processo se torne um projeto urbanístico que contemple as reais necessidades e regularizações, se faz necessário a participação de todos os interessados, que são: governo e população que ocupa a área, para que se possa efetivamente cumprir com o papel social da terra e o Governo do Distrito Federal a registre no cartório como proprietário da terra, esse fato é o maior empecilho para a não regularização do Residencial Dorothy Stang.

Mesmo sendo uma região informal que caminha para a regularização, muitos entraves dificultam a concretização da regularização fundiária e o direito à moradia digna, que fica vulnerável a grilagem de terras. Neste sentido, a universidade pública e gratuita por meio de assessoria técnica no âmbito da Extensão tem muito a contribuir, se tornando a mediadora do processo de regularização fundiária, mais justa e ecológica.

4. Considerações finais

Os resultados obtidos demonstram que regularização fundiária precisa ser trabalhada com maior celeridade pelos poderes públicos, afim de que se possa garantir a diminuição do déficit habitacional, por exemplo, e para que sejam garantidos o Direito à Moradia e outros relacionados ao assunto, assegurados pela Constituição Federal de 1988 e outras normas que versam sobre estes assuntos. A configuração da materialidade da efetivação da constituição e ter a sua moradia digna e conseqüentemente isso precisa ser expandido para a urbanização da região regularizada e afastando desses locais especuladores imobiliários que buscam investimentos em áreas menos favorecidas para ganhos futuros ocorrendo a gentrificação do local. Para tanto, identificou-se, por meio de um levantamento bibliográfico de pesquisadores que trabalharam e inclusive ainda trabalham com a produção do espaço integrado com a participação popular, no meio urbano, associados às pedagogias participativas e padrões de linguagem que nos aproximaram mais das comunidades.

5. Referências:

ARES, Pablo; RISLER Julia. Manual de Mapeo Colectivo: Recursos Cartográficos Críticos para Procesos Territoriales de Creación Colaborativa. Buenos Aires, Tinta Limón, 2013.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de



Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. Estatuto da cidade e legislação correlata: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. 2 ed. Brasília: Senado Federal, 2002. 80 p. Disponível em: <<http://www.geomatica.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/03/Estatuto-da-Cidade.pdf>>. Acesso em 28/03/2018.

BRASIL. Parcelamento do solo urbano: lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/455729.pdf>>. Acesso em 31/05/2018.

BRASIL, Programa Minha Casa Minha Vida: Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/826725.pdf>>. Acesso em 31/05/2018.

BRASIL, Regularização fundiária urbana: Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Brasília, Congresso Nacional, 2017. Disponível em: < http://www.sinduscon-rio.com.br/n_agenda/d_130717/13465.pdf>. Acesso em 31/05/2018.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL- GDF, Lei complementar nº 803, de 25 de abril de 2009. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: http://www.segeth.df.gov.br/wpconteudo/uploads/2017/09/1at_lcdf_00803_2009_atualizada_1c854_2012_sem-anexos.pdf >. Acesso em 30/06/2018.

PAVIANI, Aldo. A metrópole terciária. In: Paviani, A. (Org.). Brasília, ideologia e realidade- espaço urbano em questão. Brasília: UnB, 2º Edição, 2010.

PINTO, Vitor Carvalho. Mitos e verdades sobre a nova Lei da Regularização Fundiária Urbana. Caos Planejado. Disponível em <https://caosplanejado.com/mitos-e-verdades-sobre-a-nova-lei-da-regularizacao-fundiaria-urbana/>. Acesso em 02 de junho de 2018. Publicado em julho de 2017.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA- Brasília, n.12, p. 199-210, 2006. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4507/1/bps_n.12_constru%C3%A7%C3%A3o.pdf >. Acesso em 31/05/2018.

SILVA, Maria Alice Sampaio. A produção da habitação de interesse social no Distrito Federal e seus rebatimentos nos assentamentos irregulares na cidade modernista: o caso de Nova Colina. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.