

**ACESSO A PROPRIEDADE URBANA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:
ESTUDO AÇÃO EM CONJUNTO HABITACIONAL EM NATAL/RN**

Autor (01): Caio Álisson Diniz da Silva¹

Filiação institucional: Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)

E-mail: caio.diniz27@gmail.com

Autor (02): Daniela de Freitas Lima

Filiação institucional: Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)

E-mail: daniela.freitas@ufersa.edu.br

Autor (03): Brenno Dayano Azevedo da Silveira

Filiação institucional: Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)

E-mail: brenno.azevedo@ufersa.edu.br

RESUMO: A irregularidade na ocupação do solo urbano para fins habitacionais tem se intensificado e promovido uma acentuada segregação socioespacial. Portanto, o intento deste trabalho é discutir os procedimentos de Regularização Fundiária de Interesse Social executados no período de 2018 a 2021 no Conjunto Habitacional Eldorado, localizado no município do Natal/RN, por meio das dinâmicas territoriais a ele associadas, até a fase de registro e entrega de título aos beneficiários. Neste sentido, foram inspecionadas as etapas para a efetivação desta política habitacional com o auxílio de documentos físicos para avaliar o processo de regularização até a entrega dos títulos aos beneficiários. A execução de etapas para a titulação dos ocupantes traz reflexões sobre as melhoras da qualidade de vida dessa população, e possibilita fazer recomendações para projetos futuros contribuindo para o planejamento urbano.

Palavras-chave: Política habitacional, Direito à cidade, Política urbana.

GT – “13”: “Produção e reprodução do espaço urbano – teoria e prática”

¹ Orientador: Almir Mariano de Sousa Júnior. Filiação: Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). E-mail: almir.mariano@ufersa.edu.br

1. INTRODUÇÃO

A intensificação da ocupação urbana que ocorreu expressivamente a partir século XX, impulsionada pela reprodução capitalista derivada da industrialização, contribuiu para a segregação socioespacial percebida claramente através da formação de espaços diferenciados atribuídos forçadamente aos distintos níveis sociais, originando aglomerados fragmentados, marcados por problemas econômicos, sociais e ambientais. Neste contexto, as cidades foram moldadas à medida que as solicitações de uso e ocupação foram ocorrendo, sem que houvesse tempo para alocação dos elementos urbanos de maneira equilibrada.

O ambiente da cidade demonstra o portfólio que consolida a vivência social de forma efetiva e que são formados pela necessidade do homem de habitar no convívio social. Conforme Sposito (2012), quando se pretende compreender o contexto existente para o surgimento das cidades, é imprescindível realizar-se uma análise histórica que preceda inclusive o momento histórico da criação deste espaço, quando o ser humano ainda não dispunha de relação com os ambientes. A morte de antepassados conduziu à formação de espaços urbanizados, segundo a autora, uma vez que os indivíduos precisavam se preocupar em cuidar dos cadáveres. Deste modo, a cidade dos mortos surge antes mesmo da cidade dos vivos. O espaço urbano é formado por meio de proprietários de produção, latifundiários, incorporadoras, do próprio Estado e grupos socialmente excluídos.

Segundo Maricato (2003), a partir de 1930, a migração significativa no processo rural-urbano foi incentivada por mudanças políticas que ocorreram na época, como regulamentação do trabalho (não estendida ao meio rural), incentivos à industrialização e construção de infraestrutura industrial. Portanto, pode-se dizer que a especulação e a organização imobiliária estão associadas a dois grandes grupos: aqueles com alto poder aquisitivo; e aqueles sem considerável poder monetário. Assim, a expressão da especulação imobiliária varia de acordo com o público-alvo. A estrutura do mercado imobiliário está ligada a fatores de oferta e demanda, apresentando diferentes camadas de acordo com o tipo de foco: vendas e/ou locações.

Ainda durante o século XX, o Brasil passou por intensa urbanização. De acordo com Lima, Sousa Junior e Mariano Neto (2016), a taxa de crescimento anual do Brasil em meados da década de 1940 levou os brasileiros a esperar uma vida melhor. No entanto, na ausência de

políticas urbanas que efetivamente integrem os pobres às cidades e a imigração em massa criou o deslocamento para o meio urbano (ROLNIK, 2004).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011), em 2010, mais de 84% da população do país vivia em áreas urbanas. Essa densa aglomeração populacional tem contribuído muito para o surgimento e consolidação de centros urbanos informais. De acordo com Fernandes (2007), a informalidade pode surgir de diversos fatores, incluindo: baixa renda, falta de um sistema legal eficiente, falta prestação de serviços públicos e esquemas de habitação social eficientes e planejamento urbano malconduzido. Os autores também relatam as graves consequências que a informalidade pode ter sobre os ocupantes, que vão desde a insegurança da posse da terra até a falta de infraestrutura mínima, que uma sociedade em que a discriminação, os danos ambientais, os riscos à saúde e outras formas de mitigar seus direitos são a regra. Portanto, é sintomático determinar que o Estado, geralmente, contribui para manter o ambiente urbano instável e desigual.

Andrade (2011) afirma que poucos estudos se dedicam a analisar as verdadeiras características e os problemas que o Nordeste enfrenta. Lima et al. (2017) acrescentam que o adensamento de moradores de baixa renda em bairros pobres é típica do adensamento urbano. No contraste entre bairros com boa infraestrutura e alta especulação imobiliária, o espaço pobre é fragmentado em pedaços onde as condições estruturais mínimas de moradia digna são caracterizadas pela instabilidade ou mesmo pela inexistência.

Nessa perspectiva, o conflito urbano precisa ser gerenciado ou limitado, e uma das coisas que pode ser feita é promover a regularização fundiária urbana visando corrigir a irregularidade fundiária, principalmente quando se trata de atingir as classes sociais menos favorecidas. Compreender as influências dos processos decorrentes da regularização fundiária urbana em áreas de interesse social na cidade do Natal constituirá foco deste trabalho. A irregularidade fundiária existente em grandes, médias e pequenas cidades se tornou um assunto digno de estudo, pois pode trazer benefícios à população e ao Estado, especialmente no que se refere à melhoria das condições de habitabilidade.

A justificativa deste trabalho se dá na proeminente necessidade de compreensão da dinâmica urbana existente em zonas periféricas de grandes metrópoles brasileiras, a exemplo da Zona Norte do Município do Natal/RN. Dinâmicas tais que englobam não somente o registro

da terra, outrossim, os aspectos vinculados à urbanização, movimentação do extrato social, fontes modeladoras do território, aplicação de leis e diretrizes de planejamento na construção do ambiente citadino.

Verifica-se que as cidades brasileiras são intensamente desafiadas pela transitoriedade imobiliária, que marca os processos fundiários urbanos com nuances expressivas, que vinculam áreas antes marginalizadas que se tornam alvo de processos de gentrificação, podendo este ser considerado apenas um dos aspectos decorrentes do processo constitutivo das cidades. Desta forma, torna-se imprescindível compreender as dinâmicas urbanas, especialmente derivadas do crescimento acelerado e desordenado, na incorporação de áreas à malha urbana e ao êxodo rural acentuado.

A análise da disparidade social e econômica e o processo de (des)estruturação urbana brasileira torna-se convincente para a execução de tal estudo. Políticas como a Regularização Fundiária surgem no intento de reparar os danos propiciados à população através de práticas de planejamento. Compreender-se os ideais desta metodologia por meio de um caso prático, possibilita analisar avanços habitacionais nas unidades urbanas alvo deste processo. Desta forma, o objetivo deste trabalho é discutir os procedimentos de Regularização Fundiária de Interesse Social executados no período de 2018 a 2021 no Conjunto Habitacional Eldorado, localizado no município do Natal/RN, por meio das dinâmicas territoriais a ele associadas, até a fase de registro e entrega de título aos beneficiários.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2013), o déficit habitacional no Brasil é principalmente urbano (85% do total), com 4.502.572 residências em déficit habitacional na área urbana e 741.953 na área rural em 2012. Os grupos mais afetados por essa situação são os de menor poder aquisitivo, pois em 2012, 73,6% do déficit habitacional afetava as famílias com renda de até 3 salários-mínimos mensais.

Por sua vez, o Relatório Brasileiro para a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) emitido pelo IPEA (2007)

afirma que a instabilidade habitacional no Brasil se deve à oferta insuficiente de soluções habitacionais para populações de baixa renda. Os custos da terra urbanizada são altos e os recursos das famílias são baixos; a acentuação da agregação desses fatores resultou em terrenos irregulares e/ou moradias informais em áreas urbanas e ao enfraquecimento de infraestrutura, serviços e do meio ambiente, principalmente instalados em áreas periféricas.

A maioria das cidades está dividida, fragmentada e em conflito. A globalização e a mudança para o neoliberalismo ampliaram as desigualdades sociais, levando a uma “fragmentação reforçada” dos padrões espaciais urbanos, ou seja, cidades capitalistas 34 divididas entre elites financeiras e, principalmente, trabalhadores de baixa renda (HARVEY, 2013). Nas cidades, além da reprodução do trabalho, há um grande negócio, e há uma disputa entre aqueles que desejam melhores condições de vida e aqueles que almejam obter lucro, juros e renda da produção e exploração (MARICATO, 2013).

Segundo Lima et al. (2017), a atratividade urbana criada pela industrialização chegou cedo demais para se planejar o afluxo massivo de pessoas às cidades brasileiras, o que configurou o espaço para um crescimento acelerado e desordenado, com efeito prejudicial que teve maior impacto nas cidades brasileiras. Situação mais expressiva à classe hipossuficiente, cujas expectativas de uma melhor qualidade de vida não são atendidas e, portanto, não tem condições econômicas de se instalar em locais com infraestrutura ideal.

Para Maricato (2013), a maioria das cidades brasileiras foi construída por moradores de áreas invadidas, muitas delas ambientalmente frágeis ou de loteamentos ilegais. Essas comunidades não foram construídas com a contribuição de engenheiros, arquitetos ou em conformidade com as leis urbanísticas e ambientais. São formados por mão de obra barata, segregada e excluída, sem acesso ao mercado imobiliário privado legal e altamente especulativo.

Neste sentido, uma opção é ocupar áreas de risco ou áreas de proteção permanente (APP), as quais não se possui segurança patrimonial, resultando eventualmente na irregularidade fundiária, que é um dos principais problemas causados pelo processo de formação urbana, resultando em moradias inseguras, sem garantia de posse e propriedade do imóvel e com vistas a possível desapropriação. Essas pessoas permanecem, assim, sem acesso a infraestrutura adequada, pois não estão indexadas no ambiente formal da cidade, ficando

eximidas do planejamento e da destinação de recursos para melhorias da zona em que residem, sem acesso à crédito e com diversos riscos.

Diversos pesquisadores vincularam o crescimento rápido das cidades à problemas existentes, como a poluição (HUANG; DU, 2018). Kucsicsa e Grigorescu (2018) avaliaram a expansão contínua da cidade de Bucareste, capital da Romênia, bem como territórios mais amplos além de seus arredores. Consideraram, portanto, as variáveis de distância para explicar o processo de crescimento urbano e identificar as áreas mais propícias ao desenvolvimento urbano futuro. Oliveira e Rodrigues (2015), por sua vez, observaram os desafios e perspectivas com relação à mobilidade urbana sustentável em localidades comprometidas, realizando um comparativo entre municípios brasileiros.

Neste sentido, a Lei nº 13.465/2017, que corresponde à conversão da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, 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; instituindo mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; dando outras providências.

Esta Lei sintetiza o processo de regularização fundiária, se comportando como um mecanismo de aquisição originária de direitos imobiliários. Cita em seu Cap. 1, Art. 9º que a Regularização Fundiária Urbana (REURB), engloba medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. A Reurb, conforme o Art. 13 da referida Lei, compreende duas modalidades: Reurb de Interesse Social (Reurb-S), que é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata disposto anteriormente (BRASIL, 2017).

A regularização fundiária de interesse social, foco deste estudo, apresenta benefícios imediatos à população e ao meio urbano que tendem a se expandir ao longo do tempo. Estes se traduzem ao desaparecimento da insegurança de desapropriação, a possibilidade de transferências legais de propriedade e o acesso a infraestrutura voltada para a melhoria das oportunidades nos espaços urbanos comuns. Destarte, possibilita a emissão de títulos

comprobatórios de segurança jurídica para os ocupantes de centros urbanos. Em outras palavras, a regularização desses núcleos contribui para o estabelecimento de moradias adequadas, pois esta não só está reservada à possibilidade de proteção do meio ambiente ou da ação humana, mas também incorpora outros fatores, sendo um dos principais a segurança jurídica patrimonial.

Segundo a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (BRASIL, 2013) o direito à moradia adequada consiste em liberdade, segurança e proteção. As liberdades incluem o direito de proteger sua casa de despejos forçados, vandalismo arbitrário e demolição; o direito de estar livre de interferência em sua casa, privacidade e família; o direito de escolher uma residência, decidir onde morar e liberdade de movimento. Algumas das garantias são segurança de posse; devolução de moradia, terra e propriedade; acesso igual e não discriminatório a moradia adequada; e participação na tomada de decisões sobre moradia nos níveis internacional e comunitário. As medidas de proteção incluem proteção contra despejos forçados, que estão no cerne do direito à moradia adequada e estão diretamente ligados à segurança da posse.

O direito de transferir legalmente o imóvel é válido e comprovado através de procedimentos de execução, como a venda do seu imóvel por escritura pública. Destaca-se ainda a possibilidade de acesso a programas de recursos financeiros destinado a subsidiar a compra de materiais de construção para reforma, ampliação ou conclusão de imóveis residenciais de baixa renda, visando reduzir o nível de inadequação das famílias brasileiras, estimulando o comércio local, a indústria nacional e, nos estados, gera emprego e renda. No entanto, para ser beneficiário do programa, é necessário regularizar a área de interesse.

A regularização fundiária de interesse social ajuda a promover a habitabilidade, que é a base para a realização das atividades básicas da população, pois, de acordo com a Organização Habitat para a Humanidade Brasil (2007) a habitabilidade é um conceito amplo que trata da qualidade de uma casa, incluindo materiais de construção, área útil, zoneamento interno e amenidades, segurança da posse da terra, infraestrutura hídrica, esgoto, drenagem, sistemas viários, forma do bairro e usabilidade da cidade. e serviços públicos, transporte, segurança, áreas de lazer, vida comunitária etc.

Assim, a regularização fundiária desempenha um papel na conquista da habitabilidade, pois garante a propriedade da terra e trabalha com a implantação de infraestrutura em parceria

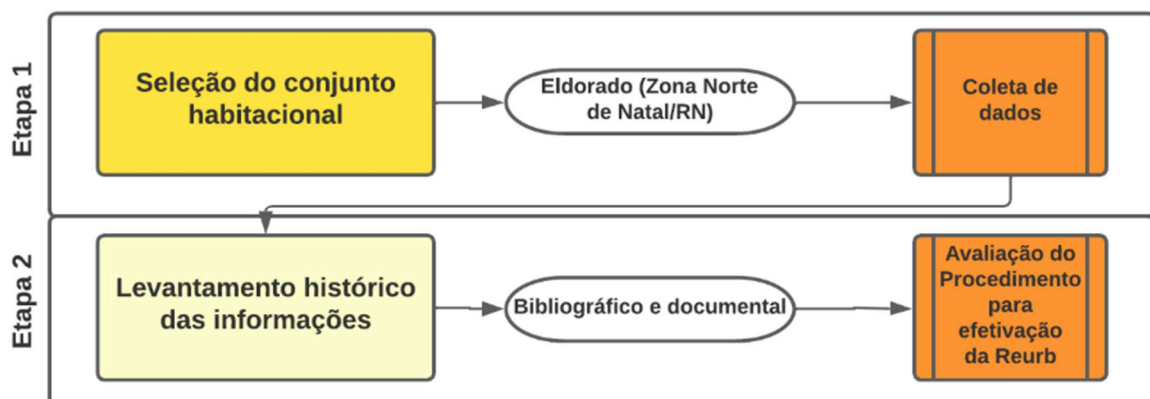
com a inclusão de áreas dentro das leis urbanísticas. Além de promover os direitos do povo, a regularização fundiária de interesse social também tem impacto positivo no registro de imóveis e no fisco do município (LIMA et al., 2017). A regularização fundiária garante a propriedade, permite a formalização da venda e da transferência, dá acesso ao financiamento e facilita a valorização imobiliária.

Os benefícios da regularização fundiária podem ser percebidos imediatamente após a sua efetivação, podendo-se destacar que eles tendem a se amplificar ao longo do tempo, pois os produtos resultantes das etapas necessárias para a completa regularização fundiária podem ser considerados como mecanismos de ordenamento do território, haja vista que apresentam as características específicas de cada área, permitindo adotar políticas adequadas para cada espaço, pois os cadastros socioeconômicos permitem avaliar a vulnerabilidade das populações em áreas de interesse social para nortear ações prioritizadas. Assim, compreender esses fenômenos é de grande importância para subsidiar as decisões de implementação de políticas públicas.

3. METODOLOGIA

Na busca de delimitar os procedimentos conduzidos, o programa metodológico proposto neste trabalho está apresentado na Figura 1.

Figura 1. Esquema representativo dos procedimentos teóricos-metodológicos do estudo.



Fonte: Autores (2022).

O conjunto selecionado para análise foi o Eldorado. Está localizado na Zona Norte da cidade do Natal-RN, no Bairro Lagoa Azul e foi alvo de ação de regularização fundiária que ocorreu no período de 2018 e 2021, culminando com a consequente titulação de seus ocupantes. De acordo com o IBGE (2021), Natal possui uma população estimada para o ano de 2021 de 896.708 pessoas e, de acordo com o Censo 2010, dispõe de uma densidade demográfica de 4.805 hab.km-1 (IBGE, 2010). A renda média mensal em Natal-RN foi de 3,1 salários-mínimos em 2018 (IBGE, 2020). Levantamento da Secretaria Municipal de Urbanismo (SEMURB) demonstra que o bairro Lagoa Azul possuía rendimento nominal médio mensal de 0,79 salários-mínimos em 2012 (NATAL, 2017). A localização do conjunto Eldorado em relação à Zona Norte do município é apresentada na Figura 2.

Figura 2. Localização do Conjunto Habitacional Eldorado em relação à Zona Norte de Natal/RN



Fonte: Autores (2022).

Metodologicamente, foi avaliado, em um primeiro momento, a constituição histórica urbana da do conjunto em questão, no intuito de se avaliar os fatores responsáveis por sua expansão, visando a análise da situação jurídico-fundiária que corresponde a esse território urbano. Os dados, por sua vez, foram coletados a partir de documentos digitais e físicos existentes em instituições municipais e derivados de programas de promoção de Regularização Fundiária implementada na região, mais especificamente do Programa Regularização Fundiária Urbana das Unidades Habitacionais dos Diversos Municípios que compõem o Estado do Rio

Grande do Norte (REURB-S) e a Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado do Rio Grande do Norte (CEHAB).

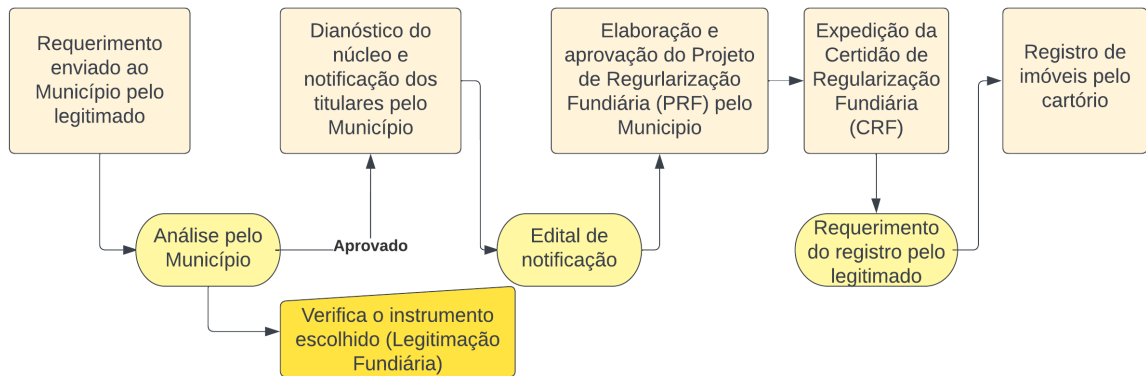
Trata-se, portanto, de uma pesquisa com abordagem qualitativa e propósito exploratório, pois apresenta análises da configuração urbana a partir das dinâmicas fundiárias, comparando a realidade existente antes dessas ações de Regularização e as propostas e execuções de modificações e melhorias à posteriori, procurando compreender a constituição, expansão e situação jurídico-fundiária e explorará os fenômenos para a conseqüente formação e expansão urbana do objeto de estudo.

Quanto ao método, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso, pois aponta leituras e discussões a respeito da formação do espaço urbano, analisa documentos e será necessário o auxílio de ferramentas de espacialização e geoprocessamento, bem como visitas in loco, utilizando-se complementarmente de informações notariais para discussão da situação jurídico-fundiária do território analisado. Além disso, informações sobre o Projeto de Regularização Fundiária (PRF) de cada área em questão serão avaliadas, contendo as propostas de melhorias habitacionais. Além disso, foram consultadas diversas informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dados da Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo do Natal/RN (SEMURB) e da extinta Companhia de Habitação Popular do Estado do Rio Grande do Norte (COHAB-RN).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Da análise das etapas e produtos da Regularização Fundiária Conjunto Habitacional Eldorado, que compreende os atos desde o estabelecimento de convênio entre o executor (Programa REURB-S) e a CEHAB até a disponibilização dos documentos técnicos para o cartório de registro de imóveis em que a gleba do Conjunto está registrada, os procedimentos foram orientados pela Lei nº 13.465/2017 e pelo Decreto nº 9.310/2018, que a regulamenta, com adaptações à realidade do conjunto. Para tanto, a Figura 3 expõe as fases do procedimento administrativo necessário à execução da Reurb do Conjunto em discussão.

Figura 3. Procedimento administrativo simplificado para a concretização da Reurb do Conjunto Habitacional Eldorado.



Fonte: Autores (2022), com adaptações da Lei 13.465/2017 (BRASIL, 2017).

A execução dos procedimentos técnicos para regularização fundiária estava sob responsabilidade do Programa de Regularização Fundiária Urbana de Unidades Habitacionais dos Municípios do Rio Grande do Norte (REURB-S), que compõe um núcleo de pesquisa e extensão organizado por várias profissionais que trabalham com o planejamento e desenvolvimento urbano. O Projeto REURB-S é composto por uma equipe multidisciplinar de mestres, doutores, profissionais e bolsistas nas áreas de Arquitetura e Urbanismo, Tecnologia da Informação, Engenharia Civil, Assistência Social, Administração, Direito, entre outros.

Após a celebração do convênio, com o intuito de analisar preliminarmente suas condições jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais e, constatar a viabilidade de instaurar o processo no tempo de execução previsto, foi realizado o diagnóstico das condições do núcleo. No diagnóstico preliminar do núcleo são refinadas as informações obtidas, identificado o cadastro e o proprietário por meio de vistoria notarial e delineado o polígono de intervenção por imagem de satélite. Assembleias foram realizadas entre a equipe os órgãos envolvidos no intuito de se obter dados para compor tal diagnóstico, sendo possível coletar partido urbanístico originário, lista de beneficiários do conjunto cópia de certidão de registro do imóvel, licenciamento, configuração urbanística e ambiental da área e informações acerca da sua constituição.

O Conjunto em questão foi constituído no ano de 1991 pela COHAB-RN, com recursos próprios desta Companhia, ou seja, sem subsídios do BNH, formado por 153 residências e 167 lotes, totalizando 320 unidades, e sua ocupação ocorreu por mutuários da COHAB-RN. Identificou-se que o cartório a ser procurado para o processo de regularização era o 3º Tabelionato de Notas e

Ofício do Registro, do município do Natal/RN, pois a área de todo o Conjunto era matriculada sob o nº 8.899 neste cartório. Os lotes do Conjunto não possuíam matrículas individualizadas. Constatou-se impasse na emissão do licenciamento do conjunto, que foi superado a partir do entendimento de que o próprio processo de regularização supera a fase de licenciamento.

Dentre as ferramentas normativas elencadas na Lei nº 13.465/2017, o instrumento de Legitimação Fundiária, em função da característica de constituição do Conjunto (ocupação consolidada e existente em 22 de dezembro de 2016) e das peculiaridades que geram celeridade e redução dos custos, além da melhor coerência às características da região e as condições impostas ao processo. A legitimação fundiária concede o direito real da propriedade imediatamente ao beneficiário, sem necessidade de espera para a conversão de posse em propriedade. Além disso, com este instrumento, não há necessidade de fornecer ao poder público cópia do nome da pessoa física e documento para habilitação do beneficiário, bastando apenas o envio da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) (ato único de registro) junto ao Projeto de Regularização Fundiária (PRF) e sua aprovação, lista de ocupantes e suas qualificações adequadas e identificação da área que ocupam, conforme descrito no § 5º, artigo 23 da Lei nº 13.465/2017.

A definição da modalidade de Reurb (Reurb-S ou Reurb-E) é embasada, dentre outros fatores na situação econômica da população que habita aquele Núcleo, pois avalia a gratuidade de taxas e encargos notariais, bem como a definição da responsabilidade pela implementação da infraestrutura básica, se necessário (artigo 33.º da Lei 13.465/2017). Tal decisão parte da compreensão que Conjunto Habitacional foi constituído e é formado por beneficiários da COHAB, que atendia a população mais vulnerável, sendo a Reurb-S a modalidade que dialoga com o contexto local, conforme expõe o § 1º, art. 13, Lei nº 13.465/2017. Contudo para o caso da Reurb-S, o § 1º, art. 23 da Lei nº 13.465/2017 determina que beneficiário da legitimação fundiária não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; não ter sido contemplado previamente com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, ele necessita de reconhecimento pelo poder público do interesse público de sua ocupação.

Para a elaboração do PRF e da CRF, diversos componentes técnicos são necessários. É o caso dos levantamentos planialtimétrico cadastral e social na comunidade alvo das ações de Reurb.

O levantamento planialtimétrico cadastral, neste caso, foi realizado com equipamentos que garantissem elevada precisão, de acordo art. 28 do Decreto nº 9.310/2018. A matrícula da gleba identificada no diagnóstico preliminar foi confrontada com o perímetro do Conjunto Eldorado, verificando-se que não há desconformidades entre a área registrada a área consolidada.

O projeto urbanístico foi composto por: uma planta urbanística com caracterização física da área (Figura 4); planta com a delimitação dos lotes e quadras, contendo também o quadro de áreas e coordenadas para os usos residenciais; por propostas de intervenções, descritas em relatório, em planta genérica e em plantas detalhadas. Todos esses materiais foram concretizados a partir do levantamento planialtimétrico e das necessidades observadas pelas visitas de campo.

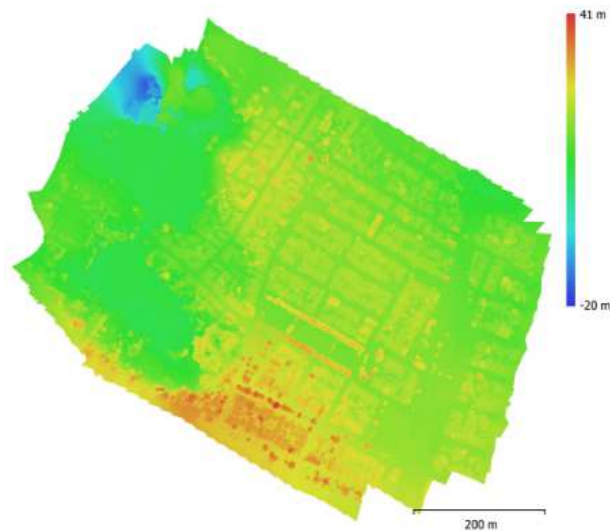
Deste trabalho foram identificados os lotes, logradouros pavimentados e a pavimentar, pontos de esgoto, pontos de drenagem e curvas de nível e espaços livres. Tal caracterização permite planejar ações para este Núcleo, como é caso de pavimentação de vias com ausência deste serviço e aproveitamento das áreas sem uso. Além disso, a atividade foi implementada com o uso de *Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS)*, tais como *Drones* que possibilitam a avaliação, através de imagens de alta qualidade, que possibilitam ajustes de sistemas públicos, como drenagem urbana e ajustes na pavimentação, por meio de ortomosaicos e modelo digital de elevação (MDE), como é possível visualizar na Figura 5.

Figura 4. Planta de caracterização Física do Conjunto Habitacional Eldorado.



Fonte: Programa REURB-S (2020).

Figura 5. Modelo digital de elevação do conjunto habitacional Eldorado



Fonte: Autores (2022), adaptado de Agisoft Metashape (2022).

A Planta de caracterização física apresentada na Figura 4 permitiu averiguar que alguns lotes do partido urbanístico originário foram divididos e, portanto, o total de unidades foi ampliado de 320 (contido no partido urbanístico originário) para 354. Isso indica que o conjunto mudou ao longo do tempo, e a execução precisa de levantamentos é necessária para identificar essas alterações. Neste mesmo levantamento, foram identificadas oito áreas livres com potencial para a instalação de equipamentos urbanos, que podem garantir o fortalecimento do bem-estar social e o fomento a economia do local.

Este procedimento possibilita a elaboração do memorial descritivo. Documento que compõe a CRF. O memorial da gleba foi integrado por: nome do núcleo, ano de implementação, cidade, Estado, área total, perímetro, número da matrícula; medidas perimetrais e localização georreferenciada; traçado da poligonal, dados do parcelamento (área ocupada por lotes, sistema viário, espaços livres, equipamentos comunitários e áreas públicas), situação fundiária, informações de infraestrutura, serviços, recomendações e ressalvas. Tal documento especifica a identificação do número do lote; localização quanto à conjunto ou loteamento, bairro, cidade, comarca, quadra, rua; área total; perímetro e área da edificação; descrição perimetral georreferenciada, poligonal do lote (com suas medidas perimetrais, área total, confinantes, descrição das coordenadas em quadro e escala gráfica) e planta de localização do lote na quadra.

Destarte, dados de órgãos ambientais e urbanos subsidiaram a verificação de possíveis áreas de preservação permanente, unidades de conservação ou áreas de mananciais; presença de licenciamento; existência ou não da infraestrutura essencial (de acordo com o art. 36, §1º, Lei nº 13.465/2017), conforme pode ser verificada no Quadro 1. Além disso, notou-se a necessidade de instalação de implementações de equipamentos urbanos. Percebeu-se a presença de infraestrutura essencial, embora em parte do seu território o sistema de coleta e tratamento de esgoto não operasse, fazendo-se o uso de soluções individuais para afastamento dos resíduos líquidos. Áreas de preservação permanente, de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais não foram notadas neste momento. Além disso, os serviços e equipamentos públicos foram avaliados conforme o Quadro 2.

O termo de compromisso e cronograma de execução de infraestrutura não foram elaborados visto que existe infraestrutura essencial e, de acordo com o §1º, art. 30 do Decreto nº 9.310/2018, dispensa-se esses documentos para áreas nesta situação, devendo ser exposta essa ausência de necessidade de compensações urbanísticas ou ambientais ou obras e serviços em CRF (§2º, art. 30, Decreto nº 9.310/2018). A anotação de responsabilidade técnica do projeto foi emitida no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Norte (CREA-RN) e assinada por profissional competente.

Quadro 1. Informações sobre a infraestrutura básica do Conjunto Habitacional Eldorado

Itens essenciais	Situação in loco
Abastecimento de água	Quanto ao abastecimento de água promovido pela Companhia de Água e Esgoto do Rio Grande do Norte – CAERN, o conjunto é quase totalmente abastecido pela rede geral.
Esgoto sanitário	Cobertura implantada na metade do conjunto, mas não operacional. Soluções individuais são presentes em quase todo o conjunto.
Drenagem urbana	O conjunto possui drenagem superficial em todas as vias pavimentadas.
Pavimentação	O conjunto possui apenas três travessas não pavimentadas, a rua Mirangaba também se encontra não pavimentada as demais têm pavimento asfáltico nas vias principais e secundárias e calçamento com paralelepípedo nas demais.
Energia elétrica	Conjunto completamente coberto e servido pela COSERN.

Fonte: Programa REURB-S (2020).

Quadro 2. Serviços públicos ofertados no Conjunto Habitacional Eldorado

Serviços e equipamentos	Situação in loco
Coleta de Resíduos	Os Resíduos sólidos têm sua cobertura contemplada quase totalmente pelo serviço de limpeza oferecido pela Prefeitura Municipal do Natal.
Saúde	Não possui equipamentos deste tipo.
Educação	Não possui equipamentos deste tipo.
Lazer	O presente conjunto possui duas praças.
Segurança	Não possui equipamentos deste tipo.
Iluminação pública	O presente conjunto é completamente coberto pelo serviço de iluminação pública.

Fonte: Programa REURB-S (2020).

Outro passo importante é o cadastramento social, que visa coletar informações socioeconômicas dos domicílios para compor a CRF e agregar informações sobre os domicílios e suas condições de moradia. O cadastro pode ser utilizado para estudar a infraestrutura das habitações e atualizar o banco de dados municipal referente ao local, possibilitando ações de melhoria da habitabilidade.

Esta etapa inicia com a mobilização social que possui o intento de informar a população e capacitá-la quanto aos procedimentos a serem concretizados. Inicia-se pela identificação das lideranças comunitária. Na sequência foi realizada mobilização e capacitação da comunidade por meio de participação em rádio, panfletagem e diálogo entre a equipe do REURB-S e a população para explanação da regularização fundiária e esclarecimento de dúvidas. Também pelo trabalho social foram informadas as datas de realização do cadastro social e os documentos necessários para serem disponibilizados. A documentação coletada foi tratada sigilosamente, processada e adicionada aos autos.

Uma vez formatados todos os documentos técnicos do Projeto de Regularização Fundiária, a CEHAB requereu a sua aprovação à SEMURB. O Departamento de gestão do sistema de informações geográficas (DGSIG) da SEMURB realizou a solicitação ajustes e complementações para que o pedido fosse atendido. As adequações foram conduzidas pela equipe do Programa REURB-S e o Projeto de Regularização Fundiária foi reencaminhado para a SEMURB. Desse modo, foi emitida certidão pela SEMURB aprovando este projeto em termos urbanísticos e ambientais.

No início do processo de Reurb, o 3º Tabelionato de Notas e Ofício do Registro do Natal/RN foi contatado para a apresentação do Programa REURB-S, informe da abertura do processo de Reurb no Conjunto Eldorado, solicitação de confirmação de matrícula e informações cartorárias, diálogo acerca dos padrões em documentos técnicos desta regularização e possíveis prazos para a realização de trâmites nesta unidade. Ao final desta ação, a participação ativa do ente cartorário foi de grande importância para a consolidação, aprovação e registro dos títulos individualizados em nome dos beneficiários.

O processo foi encaminhado para registro da CRF, individualização das matrículas dos lotes, registro dos direitos reais indicados na CRF em nome dos beneficiários que aceitaram participar do processo de regularização fundiária e entrega dos títulos. Com a conclusão do processo, em meados de setembro de 2021, os proprietários receberam o título de suas unidades habitacionais, tal documento confere segurança jurídica comprovada sobre a sua propriedade. Com isso, a insegurança de perder a residência passa a não existir, uma vez que há o registro do imóvel associado ao seu nome em cartório.

Além de sanar a ausência de licenciamento que perdurava desde a sua organização do conjunto e todos os estudos desenvolvidos que podem auxiliar no desenvolvimento de melhorias habitacionais que dependem a regularização para poderem ser acessadas. Os títulos possibilitam que trâmites de transferências e herança podem ocorrer de forma plena, além do acesso a cartas de crédito para reforma e possibilita as relações de compra e venda. O imóvel, neste momento, está inserido no contexto formal da cidade e, conseqüentemente, seus moradores também.

De acordo com Reis e Oliveira (2017), as ocupações irregulares devem ser submetidas à regularização fundiária para que o acesso à moradia e à produção seja instalado. Outrossim, o direito à moradia regular possibilita o acesso a outros direitos, como a educação, saúde, trabalho e lazer (ARRUDA; LUBAMBO, 2019). Nunes e Figueiredo Junior (2018) explicitam que a segurança habitacional é um dos mecanismos para a garantia de melhores condições de vida à população.

A regularização fundiária do conjunto habitacional Eldorado exemplifica a efetivação de uma política habitacional inclusiva e a viabilidade tornar a Universidade, um forte parceiro na perspectiva de superar o desafio da irregularidade urbana. Além disso, demonstra que conhecimento qualificado e compromisso para a execução de produtos precisos que que contribuam para o bem-estar da população.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para o Conjunto Habitacional Eldorado, localizado em Natal/RN, passados 31 anos de sua consolidação, a ação de regularização fundiária urbana apresenta uma luz para tornar a situação regular. Neste momento, os atualmente proprietários possuem a matrícula individualizada de seu lote. Na modalidade de interesse social, a regularização atende a população mais vulnerável, ampliando oportunidades de acesso à moradia adequada e direito à cidade.

A regularização fundiária é necessária à nível nacional, considerando o panorama de informalidade na consolidação urbana e a insegurança da moradia. Neste sentido, a parceria pactuada entre a UFERSA e a CEHAB, com a articulação com outros órgãos apresentou sucesso e celeridade na regularização desta área e executou procedimentos que contribuem para a melhoria do bem-estar da população ao identificar as características do núcleo urbano.

Portanto, os trâmites de regularização do Conjunto Eldorado acompanhados e analisados para este trabalho demonstram a necessidade da interação entre diversas escalas e setores, de equipamentos e mão de obra qualificada para que haja colaboração para o planejamento urbano e que o processo seja conciso com a realidade local, de modo a inserir o núcleo no contexto formal da cidade e garantir direitos aos indivíduos que ali residem.

6. REFERÊNCIAS

ANDRADE, Manuel Correa de. **A terra e o homem no Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ARRUDA, Sande de Oliveira; LUBAMBO, Cátia Wanderley. Entre a cidade informal e a cidade formal: a regularização fundiária como instrumento de inclusão dos invisíveis sociais na Comunidade de Roda de Fogo no Município do Recife. **Ciência & Trópico**, v. 43, p. 159–184, 2019.

BRASIL. **Lei 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas... Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2020.

BRASIL. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Direito à moradia adequada**. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. 76 p., il. Disponível em: <https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2022.

FERNANDES, Edésio. Políticas de regularização fundiária: confrontando o processo de crescimento informal das cidades latino-americanas. In: **XV Congresso Internacional de Direito Registral, Espanha**. 2007. p. 597-616.

HARVEY, David et al. **Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. Boitempo Editorial, 2015.

HUANG, Zhonghua; DU, Xuejun. Urban land expansion and air pollution: evidence from China. **Journal of Urban Planning and Development**, v. 144, n. 4, p. 05018017, 2018.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2011. **População nos Censos Demográficos, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 1872/2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=4&uf=00>>. Acesso em: 17 fev. 2022.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2013. **Nota Técnica. Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro (PNAD 2007-2012)**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5668/1/NT_n05_estimativas.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2022.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Habitat para a Humanidade. Produção social do habitat**. Participantes da Disciplina Tópicos Especiais de Gestão Urbana: Produção Social do Habitat. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano. Universidade Federal de Pernambuco. 2007. 23p. Cartilha. Disponível em: <https://www3.ufpe.br/ppgdh/images/documentos/ldmora_cidade7.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2022.

KUCSICSA, Gheorghe; GRIGORESCU, Ines. Urban growth in the Bucharest metropolitan area: Spatial and temporal assessment using logistic regression. **Journal of Urban Planning and Development**, v. 144, n. 1, p. 05017013, 2018.

LIMA, Daniela de Freitas et al. ORDENAMENTO TERRITORIAL EM FOCO: DISCUTINDO O PROGRAMA ACESSO À TERRA URBANIZADA. **Revista Estudo & Debate**, v. 24, n. 2, 2017.

LIMA, Daniela de Freitas; SOUSA JUNIOR, Almir Mariano de; MARIANO NETO, Manoel. Morfologia urbana e a (ir) regularidade fundiária: uma abordagem no semiárido nordestino. **Revista Monografias Ambientais-REMOA**, v. 15, n. 1, p. 23-36, 2016.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: VAINER, Carlos et al. **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram conta do Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013. p. 32-46. (digital).

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. 2003. Estudos Avançados.

NUNES, Marcus Antonius da Costa; FIGUEIREDO JUNIOR, Carlos Magno Alhakim. Regularização fundiária urbana: estudo de caso do bairro nova conquista, São Mateus – ES. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 2, p. 887-916, 2018.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 2, p. 41-53, 2017.

SPOSITO, Maria da Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização**. 16. ed. São Paulo: Contexto, 2012.