

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ
INSTITUTO DE ESTUDOS EM DIREITO E SOCIEDADE
FACULDADE DE DIREITO**

MATHEUS FERNANDO RIVAROLA DE OLIVEIRA

**O DIREITO À MORADIA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA NA CIDADE DE MARABÁ**

MARABÁ/PA

2016

MATHEUS FERNANDO RIVAROLA DE OLIVEIRA

**O DIREITO À MORADIA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA NA CIDADE DE MARABÁ**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Direito da
Universidade Federal do Sul e Sudeste
do Pará (UNIFESSPA), como parte dos
requisitos para obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Área de abrangência: Direito
Urbanístico

Orientador: Prof. Dr. Jorge Luís Ribeiro
dos Santos

MARABÁ/PA

2016

MATHEUS FERNANDO RIVAROLA DE OLIVEIRA

O DIREITO À MORADIA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA
CIDADE DE MARABÁ

Aprovada em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jorge Luís Ribeiro dos Santos

Prof. Me. Olinda Magno Pinheiro

Dedico este trabalho ao meus pais e
irmã, Félix Antônio Costa de Oliveira,
Dorys Liliana de Costa de Oliveira e
Giselle Maria Rivalola de Oliveira.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus, autor da minha humilde existência, que me proporcionou esta vida maravilhosa, com uma ótima família e grandes amigos, sem ele nada do que conquistei seria possível.

Agradeço a toda minha família, que sempre acreditou em meu potencial, me protegeu e me guiou para que eu tomasse as escolhas certas na vida. Gostaria de agradecer especialmente aos meus pais Felix Antônio Costa de Olivera e Dorys Liliana de Costa de Oliveira, que sempre me trataram com muito amor e carinho, me proporcionando os melhores exemplos de honradez, dignidade e amor. Não tenho como deixar de agradecer a minha irmã caçula, Giselle Maria Rivarola de Oliveira, que é muito importante na minha vida.

Agradeço aos meus amigos, que são peça fundamental na minha trajetória. Farei um agradecimento especial ao meu amigo Lucas Bogaz Collinetti, que me acompanha desde a escola Monteiro Lobato, tive a honra de o ter conhecido no ano de 1997, desde lá vivenciamos inúmeras conquistas juntos, como aprovação no curso de Engenharia Ambiental na UEPA, aprovação no curso de Direito e por último aprovação no exame de ordem da OAB. Igualmente gostaria de agradecer a minha amiga Janaína Maroja, pois nossa amizade dura quase duas décadas.

Agradeço também, todas as pessoas incríveis que conheci no curso de direito, dentre as quais cabe citar os nobres amigos Gustavo Silva Pacheco, Aleixo Nunes Gonçalves Neto, Rômulo Tiago Piedade Soares, Paulo Isidório Sousa Moreira Ramos, Renan Walvenarque Leite. Agradeço à toda a turma de Direito 2011, que me proporcionou anos incríveis de aprendizado. Agradeço também aos professores e servidores da Faculdade de Direito.

Não posso olvidar de agradecer aos meus amigos do peito: Juan Ben Hur, Rafael Sampaio, Eduardo Henrique Bogaz, Rainero Miranda e Herisson Serrano.

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Jorge Luís Ribeiro dos Santos, ao Sr. João Alfredo Veloso de Souza e aos demais que colaboraram com a realização deste trabalho.

“A justiça não consiste em ser neutro entre o certo e o errado, mas em descobrir o certo e sustenta-lo, onde quer que ele se encontre, contra o errado.”

(Theodore Roosevelt)

RESUMO

O trabalho consistirá em uma análise crítica do processo de regularização fundiária na cidade de Marabá, considerando as transformações históricas ocorridas na cidade ao longo das últimas décadas, será feita uma crítica à ineficiente política de habitação de Marabá, que culminou com dezenas de milhares de pessoas vivendo em áreas irregulares. O trabalho também irá fazer uma análise das mudanças que ocorreram no ordenamento jurídico brasileiro, no que se refere aos direitos ligados a política urbana no Brasil. Pretende-se realizar um estudo sobre os princípios do direito urbanístico, sobre a política urbana prevista na Constituição Federal de 1988, além de verificar legislação federal e municipal, para encontrar possíveis instrumentos que possam ser utilizados para amenizar o déficit habitacional existente na cidade de Marabá. No final, este trabalho apresentará algumas medidas que, se tomadas, poderão ser utilizadas para promover a regularização fundiária de diversas áreas, proporcionando uma vida mais digna para uma parcela significativa dos cidadãos de Marabá.

PALAVRAS-CHAVE: direito urbanístico; política urbana; regularização fundiária; dignidade da pessoa humana; direito à habitação

ABSTRACT

The study consist in a critical analysis of the land regularization process in the city of Marabá, considering the historical changes that occurred in the city over the past decades, will be done a criticism of the inefficient Maraba housing policy, which culminated with tens of thousands of people living in irregular areas. The work will also make an analysis of the changes that occurred in the Brazilian legal system, with regard to the rights linked to urban policy in Brazil. We intend to conduct a study of the principles of urban law, on urban policy provided for in the Federal Constitution of 1988, besides to verify federal and municipal legislation, to find possible instruments that could be used to soften the existing housing deficit in the city of Maraba. In the end, this paper presents some measures that, if taken, could be used to promote the regularization of several areas, providing more dignified life for a significant portion of Maraba citizens.

KEYWORDS: urban law; urban policy; land regularization; dignity of human person; right to housing.

LISTA DE SIGLAS

APP - Áreas de Preservação Permanente

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPTU – Impostos Prediais e Territoriais Urbanos

ITERPA – Instituto de Terras do Pará

PDPM – Plano Diretor Participativo de Marabá

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

SDU – Superintendência de Desenvolvimento Urbano

SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 10 |
| 1 ANÁLISE HISTÓRICA DO PROCESSO DE OCUPAÇÃO DE MARABÁ/PA | 12 |
| 2 O DIREITO À HABITAÇÃO E PROPRIEDADE CONFORME A DOCTRINA E LEGISLAÇÃO BRASILEIRA | 19 |
| 2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS E PRINCÍPIOS DO DIREITO URBANÍSTICO | 19 |
| 2.1.1 PRINCÍPIO DO URBANISMO COMO FUNÇÃO PÚBLICA | 20 |
| 2.1.2 PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIDADE | 21 |
| 2.1.3 PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE | 21 |
| 2.1.4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA | 23 |
| 2.2 DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS | 24 |
| 2.3 ESTATUTO DA CIDADE | 30 |
| 2.4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA CONFORME A LEI Nº 11.977 DE 2009 | 35 |
| 2.4.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL | 37 |
| 2.4.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE ESPECÍFICO | 41 |
| 2.5 PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE MARABÁ | 42 |
| 3 A QUESTÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM MARABÁ | 46 |
| 3.1 PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL | 47 |
| 3.2 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA | 50 |
| 3.3 OS ASSENTAMENTOS INFORMAIS NA CIDADE DE MARABÁ | 56 |
| 3.3.1 SÃO MIGUEL DA CONQUISTA | 57 |
| 3.3.2 FOLHA 35 | 59 |
| 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 61 |
| REFERÊNCIAS | 63 |

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo realizar uma análise histórico e jurídica sobre a problemática da habitação na região urbana do município de Marabá, localizado no sudeste do estado do Pará.

A cidade de Marabá passou por vários ciclos econômicos, que transformaram o modo de vida da cidade, por estas razões, novas políticas sociais e de regularização fundiária foram implantadas com o decorrer do tempo, objetivando expandir o território urbano da cidade, para que esta conseguisse suportar as demandas populacionais.

Atualmente os grandes projetos de mineração, produção de energia instalados ou em instalação na região, geram empregos, mas também uma crescente migração para a cidade de Marabá, sobrecarregando os núcleos urbanos e gerando uma ocupação desordenada na cidade.

A regularização fundiária é um processo de intervenção pública, que sob os aspectos jurídicos, urbanísticos, territoriais, culturais, econômicos e socioambientais busca legalizar a permanência de populações em áreas urbanas em desconformidade com a lei.

Este tema tem grande importância para a cidade de Marabá, pois muitos moradores desta cidade vivem em áreas consideradas como ocupações irregulares ou clandestinas, que ainda estão pendentes de uma legalização. Devido a este motivo, parte considerável da população marabaense vive na incerteza de perder sua moradia, ademais, o poder executivo fica impossibilitado de realizar diversos investimentos nessas áreas.

Por esta razão, no primeiro capítulo se faz necessário entender o processo de ocupação da cidade de Marabá, fazendo uma abordagem breve sobre a fundação da cidade, os acontecimentos históricos que foram responsáveis pela expansão urbana do município e pela atração de grande contingente populacional à cidade. Com esta análise histórica será possível entender que o crescimento urbano e populacional estão ligados diretamente ao surgimento de novos conflitos fundiários da cidade.

O segundo capítulo visa realizar um apanhado geral sobre a legislação em conjunto com opiniões doutrinárias relacionadas ao tema da habitação e regularização fundiária. Serão levados em consideração os dispositivos

previstos na Constituição Federal da República de 1988, Estatuto da Cidade, Lei federal nº 11.977 de 2009 e Plano Diretor Participativo de Marabá.

Ao seu turno, o terceiro capítulo será responsável por fazer uma análise sobre a atual problemática habitacional na cidade de Marabá. Destaque-se que um número expressivo da população local reside em ocupações irregulares, porém consolidadas, sendo necessário entender como se dá a presença do poder público nestas áreas.

A cidade possui diversos projetos habitacionais, provenientes da esfera pública e privada. No setor público, pode-se destacar o Programa Minha Casa Minha Vida, que é realizado com recursos federais e executado pelo poder público municipal, este programa é de uma iniciativa louvável, percebe-se que devido ao planejamento, o poder público consegue instalar equipamentos públicos, melhorando as condições de vida de milhares de pessoas, porém a quantidade de conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida são insuficientes para eliminar o déficit habitacional quantitativo de Marabá.

No terceiro capítulo também é realizada uma abordagem sobre a vontade política dos diversos setores do poder público em regularizar os assentamentos informais da cidade de Marabá, tendo em vista que dezenas de ocupações consolidadas estão em litígio judicial.

Por fim, as considerações finais concluem o presente trabalho ressaltando os principais problemas relacionados a habitação na cidade de Marabá, destacando a importância da intervenção dos órgãos competentes com a realização de políticas públicas mais eficientes e destacando a necessidade de realizar acordos extrajudiciais, objetivando agilizar o processo de regularização fundiária. Tudo isso, visando sugerir políticas e medidas, que proporcionem melhorias na qualidade de vida da população que irá se beneficiar com a regularização fundiária.

1 – ANÁLISE HISTÓRICA DO PROCESSO DE OCUPAÇÃO DE MARABÁ/PA

O município de Marabá está situado no interior do estado do Pará, pertencente à mesorregião do sudeste do estado. Inicialmente as terras que abrigam o município de Marabá faziam parte da cidade Baião. A cidade de Marabá foi criada em 05 de abril de 1913, após ser sancionada a Lei 1.278 de 27 de fevereiro daquele ano, assinada pelo então governador do Estado do Pará.

A criação do município ocorreu de forma bastante precária, pois quando a lei 1.278 de 1913 foi sancionada, a cidade de Marabá não possuía escolas, correio e nenhum outro serviço público. A maior parcela da população era composta por comerciantes que exploravam o comércio do caucho, que é uma das espécies vegetais produtoras do látex. Segundo o relato de Mattos (2013, p. 49), “A exploração do caucho na região próxima ao burgo do Itacaiúnas atraiu multidões de homens para a região, vindos principalmente do Maranhão e do norte do Goiás, mas também do Piauí, do Ceará e de outros estados”.

No começo da década de 1920, o comércio da cidade se voltou para a extração de castanha-do-pará. Conforme relato do livro Histórias do Legislativo 1913-2014: “No ano de 1926, a cidade de Marabá tinha 431 casas, e mais de cem delas eram construídas de alvenaria. A população urbana girava em torno de 3 mil pessoas.” (Marabá, 2014, p.21).

Em 16 de dezembro de 1936, a câmara municipal de Marabá estabeleceu a resolução de número 7 daquele ano, sendo sancionada pelo prefeito Augusto Dias o seguinte texto:

- I- Fica denominada “7 de junho”, a avenida recentemente aberta, perpendicular à travessa São Sebastião, em comemoração à chegada de Francisco Coelho a este local.
- II- Fica denominada “Carlos Leitão” a travessa, também perpendicular e recentemente aberta à rua Antônio Maia, cortando a avenida “7 de junho” e “Eloy Simões, em homenagem ao fundador do Burgo Agrícola
- III- Fica o Prefeito Municipal autorizado a conceder gratuitamente aos munícipes que requererem terras nessas avenida e travessa, lotes de terras medindo 10 metros de frente entre fundos convenientes, sob a condição de

construírem casas higiênicas, dentro de (3) meses a contar da data da concessão, perdendo direito a mesma, os que não cumprirem esta obrigação. (Marabá, 2014).

Esta resolução, é um exemplo histórico de uma das primeiras políticas habitacionais da cidade de Marabá, tomada na década de 1930, cujo o objetivo era oferecer condições legítimas de moradia e habitação aos moradores da cidade de Marabá, que vivia um processo de expansão urbana no então único núcleo urbano da cidade, a Marabá Pioneira.

Na década de 1940, outras medidas tiveram que ser tomadas para regularizar a ocupação da cidade, que estava se expandindo para a área da então zona rural. O Decreto nº 16, de 13 de outubro de 1948, desapropriou, por utilidade pública, as terras rurais denominadas “Santa Rosa”, conforme outro trecho do livro Histórias do Legislativo 1913-2014 (2014, p.32), cerca de 500 (quinhentos) moradores haviam se estabelecido naquela propriedade, o decreto então resolveu:

Art. 1- Fica o Prefeito Municipal autorizado a adquirir para o patrimônio do Município de Marabá, por compra ou desapropriação, a área de terras denominadas “Santa Rosa”, de propriedade do Senhor Antônio de Araújo Chaves, localizadas a margem esquerda do Rio Tocantins, ligada a Avenida Moura Carvalho. (Marabá, 2014).

A partir deste decreto, teve origem a formação de um dos bairros populares mais antigos da cidade, o bairro da Santa Rosa, localizado no núcleo da Marabá Pioneira.

Outro fato histórico relacionado ao crescimento do número de habitantes da cidade de Marabá também foi descrito no referido livro, o texto afirma que em 26 de agosto de 1948, o vereador Plínio Pinheiro ingressou com um projeto de Lei na Câmara Municipal de Marabá para adquirir, por desapropriação ou compra, a área de terras denominadas Quindangues, de propriedade do libanês Uady Moussallem, o projeto de Lei foi aprovado por unanimidade e as áreas desapropriadas deram origem ao núcleo urbano conhecido como cidade nova.

Os casos anteriormente relatados mostram o crescimento populacional da cidade de Marabá em suas primeiras décadas, ocorre que até a década de

1960 a cidade de Marabá se expandia urbanisticamente de forma lenta e gradual, conseguindo suportar a chegada de novos moradores, através de políticas habitacionais feitas de forma pontual. Tudo isto mudou com a construção da rodovia Belém-Brasília, que abriu um leque de oportunidades mercantis e migratórias, nunca visto na região.

Em 1969 uma nova estrada foi construída, na época chamada de PA-70, hoje denominada como BR-222. A estrada BR-222 permitiu a circulação de ônibus interurbanos entre a capital do estado e a cidade de Marabá, antes disso só era possível se deslocar entre as duas cidades de forma fluvial ou aérea, conseqüentemente o comércio local cresceu, estimulando a chegada de novos moradores.

Na década de 1970, o governo militar de Médici tornou a Amazônia legal em um local de experimento para diversas políticas socioeconômicas, motivado pelo potencial natural da região e por esta ser uma área de proporções continentais que era pouco povoada. A população nordestina, que então sofria com as grandes secas, passou a ser incentivada a migrar e ocupar os vazios demográficos da região norte do Brasil. Nos anos 70 foi lançada a famosa campanha do governo federal: “Amazônia: terra sem homens para homens sem terras”, dezenas de milhares de pessoas se deslocaram para a região amazônica em busca de novas oportunidades.

Em 1980 a cidade de Marabá/PA sofreu com a avassaladora cheia dos rios Tocantins e Itacaiunas, a maior parte da população do município se concentrava no núcleo da Velha Marabá, que ficou totalmente submergido pelas águas dos rios. Tal acontecimento incentivou e acelerou o povoamento de outros núcleos urbanos. A Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), implantou o núcleo urbano da Nova Marabá com o objetivo de remanejar parte da população das áreas que anualmente eram atingidas pelas cheias dos rios.

Nos anos 80 a cidade se viu contagiada pela febre do ouro, há cerca de 100 quilômetros da área urbana da cidade de Marabá se iniciou o garimpo de ouro denominado “Serra Pelada”, o impacto na política urbana foi enorme, Mattos (2013, p.111) diz que: “Em menos de 30 dias já se encontravam no local mais de 15 mil pessoas, apesar das dificuldades de acesso. Dois meses depois, já trabalhavam na Serra Pelada 25 mil garimpeiros.”.

Em 1984 foi concluída a construção da estrada de Ferro Carajás, esta ferrovia foi construída pela então Companhia Vale do Rio Doce para viabilizar o transporte de minérios, da Serra dos Carajás até o litoral nordestino. A estrada corta o rio Tocantins, através de uma ponte rodoferroviária que liga a Nova Marabá até o bairro do São Félix. A construção da estrada de ferro, fez parte do programa federal “Grande Carajás”, que era um projeto destinado a exploração mineral na região sudeste do estado do Pará.

No período de 1980 até 1985, a cidade de Marabá teve uma taxa de crescimento recorde, segundo descreve Mattos (2013, p.118, p.119), no período mencionado a população de Marabá cresceu a uma taxa de 18,5% ao ano, sendo que em 1980 a população era de apenas 59.915 habitantes tendo aumentado para 140.073 habitantes no ano de 1985, isto sem considerar a população de Serra Pelada.

O governo federal através da SUDAM promoveu ações de planejamento urbano, realizou um estudo onde foi planejada a construção do novo núcleo urbano da cidade de Marabá, a Nova Marabá, que teria sua estrutura baseada no formato de uma árvore, pois os eixos viários fariam referência aos troncos da árvore, e as comunidades ou bairros seriam chamados de folhas.

As folhas foram planejadas para serem pequenos bairros, cercados pela floresta, com núcleos de comércio e de serviços próprios. O tamanho dos lotes se modificava de acordo com o poder aquisitivo dos moradores.

Ocorre que a atuação da SUDAM no núcleo Nova Marabá foi interrompida, que acabou repassando a área para o poder público municipal, sobre o tema Cardoso e Lima (2009, p. 175) afirmam:

[...] Baseado na ocupação extensiva de terras, foi bastante comprometido pela interrupção da atuação da SUDAM na implantação do núcleo, que passou a ser ocupado de modo espontâneo e sem controle urbanístico compatível com as premissas técnicas do projeto. A atuação do governo federal no âmbito da cidade foi rara, visto que a ênfase na época era a instalação de infraestrutura (estradas, fontes de energia) de apoio à exploração dos recursos naturais da região (minérios, madeira), o que ocorria de modo dissociado dos processos de urbanização e expansão urbana [...].

O núcleo da Nova Marabá é só um exemplo das políticas ineficientes de habitação no decorrer da história da cidade de Marabá, como consequência

desta política, Marabá acabou tendo como característica da sua estética um retalho de núcleos urbanos espalhados pelo vasto território da cidade.

Diferentemente da nova marabá, o núcleo urbano da cidade nova se desenvolveu a partir da ocupação rural já existente na referida área, da presença da agrópole do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), da construção do aeroporto e outros fatores. Alguns fazendeiros, detentores de grandes propriedades, promoveram a criação loteamentos urbanos privados. Ocorre que o núcleo da Cidade Nova também sofreu com a ocupação espontânea de pessoas que não tinham local para morar, criando-se também vários assentamentos irregulares, que ficaram desprovidos do aparato que o poder público oferece para outras áreas.

No dia 10 de maio de 1988, a cidade de Marabá teve sua área desmembrada para a criação dos municípios de Parauapebas (Lei nº 5.443) e do município de Curionópolis (Lei nº 5.444).

Nas décadas de 1990 e 2000 a cidade de Marabá teve sua economia movimentada pela produção do ferro gusa e instalação de indústrias do setor siderúrgico. O crescimento econômico da cidade atraiu um número muito grande de novos moradores.

No censo de 2000, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) contabilizou a população de Marabá em 168.020 pessoas. Em 2010, o IBGE registrou um acréscimo da população de Marabá, que passou a ter 233.669 habitantes, tendo apresentado o 4º maior Produto Interno Bruto do estado do Pará. (IBGE, 2010).

Apesar da prosperidade econômica e do elevado número de empresas instaladas, o município de Marabá não possui a infraestrutura necessária para atender a demanda habitacional de sua crescente população, grande parte disto é resultado das políticas habitacionais fracassadas nas décadas anteriores.

Tendo em vista a existência de um déficit habitacional na cidade aliado a uma especulação imobiliária, que provoca um constante acréscimo nos valores dos imóveis, resta à parcela mais humilde da sociedade ter que buscar nos assentamentos informais o local de sua moradia e de seus familiares.

No final da década de 90 e começo dos anos 2000, a cidade de Marabá teve um grande acréscimo no que se refere ao número de ocupações

informais, grandes propriedades que se localizavam na região urbana da cidade de Marabá foram ocupadas por centenas de famílias, que afirmavam que não tinham onde morar. Neste período da história de Marabá, vários bairros populares nasceram, tais quais: São Miguel da Conquista, Folha 35, Folha 25, Bairro da paz, entre outros.

Estes assentamentos informais surgem devido a um processo de segregação urbana. Os moradores destes locais são privados da presença do estado, que deixa de fazer obras importantes como postos de saúde, hospitais, escolas e promover o saneamento básico.

Sobre o tema da segregação urbana, Rolnik (2009, p. 27) faz uma importante reflexão da intervenção do Estado na cidade:

Quando falamos em regiões nobres e regiões pobres, nos referimos a espaços equipados com o que há de mais moderno em matéria de serviços públicos e espaços aonde o Estado investe pouquíssimo na implantação destes mesmos equipamentos.

Apesar da grande quantidade de ocupações irregulares que avançavam no município de Marabá, foram diversos os empreendimentos particulares e devidamente regularizados que foram criados no município de Marabá. Merece destaque o bairro planejado Cidade Jardim, que possui 7.845 terrenos residenciais e comerciais e está localizado às margens da BR- 230. O bairro conta com rede de água potável, asfalto, iluminação pública, asfaltamento, bueiros e drenagem. A condição deste bairro planejado, como de muitos outros empreendimentos, revela a disparidade de qualidade de vida entre as pessoas que possuem condições de comprar uma casa devidamente regularizada com os moradores dos assentamentos informais.

No ano de 2013, foi instituído o Programa Minha Casa Minha Vida, que foi um marco no que se refere a regularização fundiária para as pessoas mais humildes da cidade de Marabá, através deste programa mais de 3.000 residências populares foram entregues. Este programa possui grande importância, pois proporciona uma habitação digna para pessoas que não tem condições de adquirirem casas em empreendimentos particulares ou de estabelecer sua residência em um bairro que possua os equipamentos públicos necessários para proporcionar dignidade.

No mês de março de 2016, o governo do Estado do Pará, a prefeitura de Marabá em conjunto com as empresas Vale e Cevital Groupe, assinaram um protocolo de intenções para a implementação de uma siderúrgica em Marabá, que terá a capacidade de gerar 2.7 milhões de toneladas de aço com a produção de bobinas de aço, ferro gusa, entre outros minerais.

Segundo a previsão de executivos da empresa Cevital, quando a siderúrgica estiver em funcionamento, deverão ser gerados dois mil e quinhentos empregos diretos, além de seis a oito mil empregos indiretos. Este é um importante investimento para o futuro da cidade de Marabá, que pode gerar emprego e movimentar a economia, porém se o poder público não adotar as devidas precauções e políticas de urbanização e regularização fundiária, a segregação e o déficit habitacional da cidade de Marabá poderão piorar de maneira alarmante. É necessário que se regularizem as assentamentos irregulares e informais que já estão consolidados na cidade, além de incentivar a criação de novos bairros, que se adequem a legislação vigente.

2 O DIREITO À HABITAÇÃO E PROPRIEDADE CONFORME A DOCTRINA E LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS E PRINCÍPIOS DO DIREITO URBANÍSTICO

Antes de tratarmos diretamente sobre o tema da regularização fundiária na zona urbana de Marabá, faz-se necessário tecer alguns comentários sobre o direito urbanístico e suas peculiaridades, realizando uma breve abordagem sobre alguns conceitos e princípios que merecem destaque para maior compreensão do tema.

Conforme destaca Silva (2010, p. 49), o Direito Urbanístico se define pelo conjunto de normas jurídicas que regulam a atividade do Poder Público, que tem como finalidade ordenar os espaços habitáveis, proporcionando melhores condições de vida ao homem na sua comunidade. Este ramo do direito acaba conjugando elementos de direito público, pois adentra nas limitações e restrições da administração pública, além de estar inserido no direito privado a partir do momento que regula normas concernentes à propriedade imóvel, lastreadas no direito civil.

Assim como outros ramos do direito brasileiro, o direito urbanístico possui princípios responsáveis por orientar a aplicação e interpretação das normas vigentes, deve-se observar a peculiaridade de que o direito urbanístico sempre irá buscar a supremacia do interesse público sobre o interesse particular.

Costa (1999, p. 13), aborda os princípios do direito urbanístico, afirmando que:

Em primeira reflexão, pensamos sejam eles quatro: o da função social da propriedade, o de que o urbanismo é função pública, a subsidiariedade da intervenção administrativa em

matéria urbanística e a afetação das mais-valias ao custo da urbanificação.

Conforme os ensinamentos do jurista José Afonso da Silva (2010, p. 44, 45), o direito urbanístico pode ser enunciado pelos seguintes princípios: o princípio de que o urbanismo é uma função pública, princípio da conformação da propriedade urbana pelas normas de ordenação urbanística, princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas, princípio da afetação das mais valias ao custo da urbanificação, além do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística.

O direito urbanístico tem como objetivo oferecer instrumentos para que o Poder Público possa atuar no meio social e nas propriedades privadas, buscando satisfazer o interesse da coletividade. Pois bem, analisando este contexto, faz-se necessário tecer alguns comentários mais específicos sobre alguns princípios que irão servir de base para a atuação do estado na regularização fundiária, de modo que se passará a realizar o estudo destes em apartado.

2.1.1 PRINCÍPIO DO URBANISMO COMO FUNÇÃO PÚBLICA

Este princípio é o responsável por conferir ao Poder Público a obrigatoriedade e dever de atuar no meio social e no domínio privado, buscando organizar os espaços habitáveis, verificando o que é melhor para o interesse coletivo, sem prejuízo do princípio da legalidade.

Costa (1999, p. 17), destacou alguns artigos da Constituição Federal de 1988, que deixa de forma transparente o dever que tem a administração pública em atuar no direito urbanístico, quais sejam:

Dentre as normas constitucionais mais expressivas a respeito, destaco as do art. 21, IX (compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social), inciso XX (instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação saneamento básico e transportes urbanos); art. 23, inciso IX (é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal

e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico) e art. 30, inciso VIII (compete aos municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano).

2.1.2 PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIDADE

Conforme os ensinamentos de Costa (1999), este princípio tem como objetivo dar preferência aos particulares no momento da implantação do planejamento urbanístico, esta preferência será exercida desde que o planejamento ocorra de maneira adequada e ideal para a comunidade. Portanto, deve-se afirmar que a eficácia é que direciona a intervenção administrativa no planejamento urbanístico. Se a iniciativa privada atender os critérios e necessidades públicas de determinado projeto urbanístico, poderá o Poder Público se abster em algumas intervenções.

Os loteamentos privados são bons exemplos da utilização deste princípio, em muitas oportunidades os particulares firmam acordos com o Poder Público e realizam ações visando a urbanização dos bairros planejados, retirando assim a necessidade de uma intervenção mais profunda da administração pública.

Desta forma podemos afirmar que o princípio de que o urbanismo é uma função pública convive de forma harmônica com o princípio da subsidiariedade da administração pública, o fato do poder público não intervir de maneira precoce não irá retirar a sua necessidade de intervir e amparar determinado local com o planejamento urbanístico.

2.1.3 PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

O princípio da função social da propriedade encontra forte embasamento na Constituição Federal de 1988, este princípio na verdade é uma limitação ao

direito de propriedade, pois a partir da Carta Magna de 1988, o direito de propriedade deve ser exercido em prol da comunidade, tal limitação se encontra amparada em vários artigos da Constituição Republicana, vejamos o que Costa (1999, p. 13) diz:

Tal princípio é afirmado e reafirmado por diversas vezes pela Constituição da República. Nada menos que oito dispositivos a ele se referem: art. 5º, XXIII (rol dos direitos individuais); 156, §1º (IPTU progressivo); 170, II (princípio geral da atividade econômica); 182, caput, e § 2º (política urbana); 185, parágrafo único (desapropriação para fins de reforma agrária) e 186 (propriedade rural).

O ordenamento pátrio, através da função social da propriedade, também impôs ao detentor da propriedade o dever de proteger o meio-ambiente, pois é garantido a todos os cidadãos o direito ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado, como está explicitado no artigo 225 da Carta Magna de 1988.

A função social da propriedade deve ser remetida ao plano urbanístico, que é o instrumento utilizado pelo Poder Público para orientar a atuação urbanística, permitindo assim o direcionamento da atuação do Poder Público para áreas consideradas prioritárias.

Diante do exposto, cabe destacar o plano diretor como um instrumento de plano urbanístico. O plano diretor é um instrumento que se encontra previsto no artigo 182, § 1º e 2º da Carta Magna de 1988, cujo o objetivo é criar um plano de lei para a cidade, orientando o desenvolvimento e expansão urbana, este dispositivo é obrigatório para todas as cidades que possuam mais de vinte mil habitantes.

Dias (2012, p. 76, p. 77) ao tratar sobre a intervenção do poder público sobre o domínio privado afirma o seguinte:

Essa forma de intervenção do poder público sobre o domínio privado – as ações interventivas estatais no domínio econômico-, sobre a utilização do direito de propriedade privada nos espaços urbanos, nada mais é do que o interesse que o Estado tem em diminuir as desigualdades e disparidades socioeconômicas [...]

A função social da propriedade está intrinsecamente ligada aos interesses sociais. Leis como o Estatuto da Cidade e o instituto do Plano

Diretor buscam aperfeiçoar a utilização do princípio da função social da propriedade. Como destaca Dias (2012, p. 75, p. 76), as diretrizes e princípios que definem o significado de função social da propriedade buscam uma melhor qualidade de vida para os cidadãos, desenvolvimento sustentável para os espaços urbanos, a inserção de uma serviços de infraestrutura, bem-estar da população e a inclusão social de pessoas consideradas hipossuficientes, que não possuem acesso aos serviços que possibilitem a realização de seus direitos fundamentais.

2.1.4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Regularização fundiária é o nome dado ao processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades. Nenhum tipo das medidas citadas deverá ser esquecida ou preterida no processo, pois somente em conjunto estas medidas atingirão de forma plena o objetivo da regularização fundiária. Nas palavras de Alfonsin (2007, p. 71):

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

Diante do que foi exposto, pode-se afirmar que o instituto da regularização fundiária urbana busca a legalização da posse exercida, por meio da titulação e do registro de propriedade, com o objetivo de garantir o direito à moradia para uma população que se encontra ameaçada ou privada de exercer tal direito.

Outro ponto importante que merece destaque, é o fato de que o processo de regularização fundiária tem como objetivo proporcionar uma melhoria na moradia dentro da cidade, razão pela qual se promovem

assentamentos legais, que também busquem uma sustentabilidade social e ambiental, de modo a adequar as práticas sociais existentes.

Por fim, se buscará adequar os espaços das cidade, através de políticas urbanas, que busquem integrar populações que moravam em áreas afastadas, não podendo usufruir do aparato oferecido pelo poder público em outras áreas da cidade.

Em Marabá a Superintendência de Desenvolvimento Urbano (SDU) é a responsável por desenvolver ações integradoras, visando a implementação da regularização fundiária e promoção da habitação de interesse social, inclusive deve-se destacar que a SDU possui um programa chamado “minha casa legal”, neste programa o poder público municipal se faz presente nos bairros de forma alternada, onde verifica a documentação dos moradores e posteriormente emite os títulos de suas propriedades.

2.2 DISPOSTIVOS CONSTITUCIONAIS

A Constituição Federal de 1988 é o instrumento mais importante do ordenamento jurídico brasileiro. Quando foi promulgada, boa parte de seus dispositivos passaram a ter vigência imediata, modificando diversos conceitos e políticas públicas realizadas no Brasil. A nova Constituição brasileira surgiu no período pós ditadura militar, ampliando o rol de direitos e garantias fundamentais do cidadãos brasileiros, por esta razão faz-se necessário realizar uma análise detalhada dos princípios e artigos constitucionais que tratam sobre os temas da propriedade, habitação e política urbana.

Dentre os princípios fundamentais da Constituição Republicana de 1988 se encontra consagrado o direito da dignidade da pessoa humana, que é o valor originário dos demais direitos fundamentais expressos no texto constitucional. A dignidade da pessoa humana engloba uma série de necessidades, dentre estas podemos consagrar o direito à propriedade privada e à habitação, pois estes constituem condições de vida e desenvolvimento.

O texto constitucional de 1988 em seu artigo 5º, XXII e XXIII diz o seguinte:

Art.5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos:

[...]

XXII- **é garantido o direito de propriedade;**

XXIII- a propriedade atenderá sua função social;

XXIV- a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição; (grifo nosso).

Conforme a redação do artigo 5º, XXII da Carta Magna de 1988, todos são iguais perante a lei, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à propriedade, trata-se portanto de direito fundamental. Nesse sentido Ferraz Filho (2012, p. 23) aduz que:

O direito de propriedade é um dos pilares dos direitos fundamentais da pessoa humana e ninguém poderá ser destituído de seu patrimônio sem a correspondente e justa indenização. A garantia ao direito de propriedade propicia a efetivação de outros direitos individuais e liberdades, tais como o direito à intimidade, à privacidade, ao lazer, à moradia, à autonomia individual e à preservação da espécie humana

Deve-se esclarecer que o artigo 5º, XXIII, da Constituição Federal de 1988, retira o caráter absoluto do direito de propriedade, estabelecendo limites sobre o direito à propriedade, que deverá satisfazer a sua função social, ou seja, ser produtiva e respeitar os recursos naturais. O proprietário não poderá se beneficiar com propriedade ociosa ou especulativas, em detrimento e dano ao interesse social da comunidade.

O instituto da desapropriação está previsto artigo 5º, XXIV da Carta Magna de 1988, destacando que o procedimento para desapropriação poderá ocorrer por necessidade, utilidade pública ou por interesse social. Este interesse social irá ocorrer quando o Estado pretende promover a justa distribuição de propriedades ou condicionar seu uso ao bem-estar social, podemos citar como exemplo de desapropriação por interesse social, a expropriação para fins de construção de casas populares.

Como já foi explanado, o direito à moradia é um direito social que está ligado diretamente com o direito à propriedade, e encontra-se no rol dos direitos sociais, conforme redação do artigo 6º da Constituição Federal de 1988:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção a maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (grifo nosso).

Para Lenza (2012, p. 1078), o direito à moradia é um direito social que foi previsto de modo expreso na Constituição, justificando-se da seguinte forma:

Também, partindo da ideia de dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III), direito à intimidade e à privacidade (art. 5.º, X) e de ser a casa asilo inviolável (art. 5.º, XI), não há dúvida de que o direito à moradia busca consagrar o direito à habitação digna e adequada, tanto é assim que o art. 23, X, estabelece ser atribuição de todos os entes federativos combater as causas de pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

No século XX o Brasil vivenciou uma grande transformação na esfera social, a população que vivia de forma predominante no campo passou a migrar para as zonas urbanas, fenômeno denominado de êxodo rural, este fenômeno ocorreu devido ao crescimento industrial das grandes cidades. O êxodo rural em conjunto com fatores regionais, causaram um crescimento desordenado nas cidades, provocando o aumento da criminalidade, favelização, degradação ambiental, falta de saneamento básico, entre outros grandes problemas.

O Constituinte criou mecanismos legais para diminuir ou acabar com os problemas urbanos das cidades. O título VII, da Carta Magna de 1988, é responsável por tratar a respeito da ordem econômica e financeira. Devido as mudanças econômicas e sociais que transformaram o Brasil na segunda metade do segundo XX, o constituinte inseriu novos dispositivos, criando mecanismos e políticas adequadas com a nova realidade do Brasil.

Ressalte-se que o sistema constitucional econômico-financeiro está integrado à outros sistemas constitucionais, Ferreira (2012, p. 900) leciona que:

O sistema constitucional econômico-financeiro está plenamente integrado aos demais sistemas constitucionais, em especial àqueles que tratam da soberania, da cidadania, dos direitos fundamentais, dos valores sociais do trabalho, da livre iniciativa.

O capítulo II, do título VII, da Constituição Federal de 1988, trata sobre a política urbana a ser adotada pelo poder público, esta nova política está estabelecida nos artigos 182 e 183, devendo ser seguida por todos os entes federativos do Brasil. Nestes artigos foram criados mecanismos ordenando a expansão urbanística, através da fixação de normas e diretrizes que garantam políticas mais eficazes nas cidades brasileiras.

Desta forma, é importante destacar a redação do artigo 182, que traz a seguinte redação:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana,

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

§3º. As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§4º. É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I – parcelamento ou edificação compulsórios;
- II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo
- III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e juros legais.

Depreende-se da leitura do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, que o constituinte criou mecanismos que tratam sobre a política urbana, buscando assegurar que as cidades possam garantir melhores condições para seus habitantes, observando a prerrogativa de bem estar social e da dignidade da pessoa humana.

A política de desenvolvimento urbano citada no artigo mencionado, não se refere somente a problemas isolados dos municípios, referindo-se também a problemas intermunicipais. Para que se encontre uma solução adequada dos problemas intermunicipais, o legislador possibilitou a interação entre diversos entes federativos, seja na esfera municipal, estadual ou federal.

Um importante instrumento da política urbana está previsto no §1, do artigo 182 da Constituição Federal, que diz respeito a criação do Plano Diretor, sendo este um instrumento exclusivo e obrigatório para os municípios que possuam uma população superior a vinte mil habitantes, como já havia sido mencionado neste trabalho. O plano diretor deve contar com a participação popular e deve ser submetido a respectiva aprovação da câmara municipal para que seja transformado em Lei.

A inserção do Plano Diretor como instrumento de política urbana na Constituição Federal é de uma inovação e importância extremamente significativa, afinal, o plano diretor irá abordar características peculiares do município, no qual serão fixadas as regras que visem o desenvolvimento e expansão urbanística da cidade, buscando as soluções e políticas mais adequadas para seus habitantes. Ressalte-se que o plano diretor deverá se subordinar à legislação estadual e federal.

A função social da propriedade urbana também mereceu destaque no texto constitucional. O parágrafo 2, do artigo 182 da Constituição Republicana, afirma que as propriedades urbanas só irão atender a função social quando atendam às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. A função social da propriedade poderá sofrer algumas variações de um município para outro, afinal o Plano Diretor de cada cidade leva em conta questões peculiares do município. É importante recordar que na hipótese de uma cidade não possuir o Plano Diretor, serão seguidos os ditames e princípios contidos na legislação estadual ou na legislação federal que trata sobre a política urbana.

O procedimento de desapropriação de imóveis urbanos também se encontra contido na política urbana estabelecida na Constituição Federal de 1988, a desapropriação do capítulo mencionado poderá ser justificada quando houver utilidade pública e interesse social, devendo o proprietário ser justamente indenizado pelo ente público que promoverá a desapropriação.

Outro fator inovador constante na política urbana da Carta Republicana de 1988, refere-se ao fato de que o Poder Público municipal poderá utilizar de instrumentos de coerção, a fim de efetivar a política urbana. O §4º do artigo 182 da CF/1988 permitiu que o ente municipal aplicasse sanções ao proprietário de imóvel que não atender os requisitos da função social da propriedade urbana, desde que amparadas na legislação federal e no plano diretor.

O parcelamento ou edificação compulsória foi a primeira das medidas coercitivas asseguradas pelo constituinte, esta medida sugere que o município poderá realizar o loteamento e a divisão de área urbana, podendo inclusive promover a edificação compulsória na propriedade urbana.

A segunda medida diz respeito à aplicação progressiva de impostos prediais e territoriais urbanos (IPTU). Em outras palavras, esta medida aumenta os impostos de propriedades que não estão cumprindo sua função social. O objetivo do aumento progressivo é que o dono da propriedade passe a dar uma finalidade social para a área ou que sua manutenção se torne economicamente inviável, caso ela continue sem satisfazer as necessidades da sociedade.

Na cidade de Marabá o instituto do IPTU progressivo está previsto no artigo 127 da Lei nº 17.213 de 2006 (Plano Diretor Participativo de Marabá), o artigo traz a seguinte redação:

Art. 127. Esgotado o prazo estabelecido no artigo anterior, o Poder Público Municipal poderá aplicar alíquotas progressivas no Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, IPTU, da seguinte forma:

I. No primeiro ano, 15 % sobre o valor do IPTU praticado no ano anterior estabelecido para o imóvel no ato do descumprimento dos prazos estabelecidos no artigo anterior;

II. No segundo ano, 30% sobre o valor do IPTU estabelecido para o imóvel no ano anterior;

III. No terceiro ano, 45% sobre o valor do IPTU estabelecido para o imóvel no ano anterior;

IV. No quarto ano, 60% sobre o valor do IPTU estabelecido para o imóvel no ano anterior.

Por fim, o constituinte permitiu que o poder público municipal pudesse realizar a desapropriação do imóvel urbano que não satisfaça a função social da propriedade, este modelo de desapropriação traz uma peculiaridade, pois o dispositivo do artigo 182, §4, III da Constituição Federal de 1988 diz que o imóvel urbano poderá ser desapropriado sem o prévio pagamento em dinheiro, mas sim, em títulos da dívida pública nacional, se diferenciando da regra geral de desapropriação prevista no artigo 5º, XXIV da Carta Magna de 1988.

Há que se analisar ainda a redação do artigo 183 da Constituição Republicana:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Depreende-se da análise do referido artigo, a instituição do Usucapião Constitucional, que visa regularizar e outorgar o domínio de imóvel urbano às pessoas que habitam uma área urbana de até 250 metros quadrados, no período mínimo de cinco anos ininterruptos, sem oposição do detentor legal da área ocupada. Ressalte-se que a pessoa que está pleiteando a área não pode ser dono de nenhum imóvel urbano ou rural, também existe a necessidade de comprovação que a área estava sendo utilizada para moradia do requerente ou de sua família.

Conforme a análise do artigo, nota-se que o legislador afirma que o direito ao usucapião será garantido apenas uma vez, a partir desta limitação o constituinte buscou desestimular as invasões, evitando que este importante instituto acabe gerando uma concentração de áreas urbanas para poucas pessoas. O real objetivo é assegurar uma área de morada para cada cidadão,

favorecendo aos mais humildes, que ocupam um único imóvel apenas com a intenção de estabelecer sua moradia.

É importante recordar o fato de que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião, o entendimento é de que qualquer imóvel público é de propriedade da coletividade, portanto o interesse público deverá prevalecer sobre o interesse do particular.

2.3 ESTATUTO DA CIDADE

A Lei 10.257 de julho de 2001, também conhecida como Estatuto da Cidade, foi a lei aprovada pelo Congresso Nacional para regulamentar os artigos que se referem a política urbana na Constituição Federal de 1988, no caso os artigos 182 e 183, é importante observar que até então inexistia na história do ordenamento jurídico brasileiro uma Lei federal para tratar sobre a política urbana que se estabeleceu em nosso país. Esta Lei irá definir o que é função social da propriedade urbana, além de estabelecer diversas diretrizes e deveres aos municípios, oferecendo um importante instrumento jurídico para que o Poder Público possa realizar uma intervenção mais eficaz no planejamento urbano dos municípios, de modo que possa facilitar a regularização fundiária nas cidades.

Nas palavras de Rolnik (2001, p.5) o Estatuto da Cidade trouxe diversas inovações, situadas em campos distintos:

As inovações contidas no Estatuto da Cidade situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir -mais do que normatizar- as formas de uso e ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão do solo que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação de possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

Realizando uma breve análise sobre a situação habitacional da maioria das cidades brasileiras, podemos afirmar que o mercado imobiliário gera uma

retenção especulativa de terrenos e residências, isto ocorre com o objetivo de auferir um maior lucro com transações financeiras, afinal as zonas urbanas que recebem infraestrutura do Poder Público tendem a ser mais valorizadas.

Esta lógica perversa acaba gerando um déficit habitacional nas cidades, que tendem a se expandir horizontalmente, buscando áreas que até então não eram habitadas, esta expansão voraz das cidades gera diversos impactos de cunho ambiental, pois os assentamentos irregulares e empreendimentos urbanos avançam em áreas ambientalmente frágeis, gerando poluição e desmatamento.

Conforme assegura Rolnik (2001), mais da metade das cidades brasileiras são constituídas por assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos, que geralmente surgem em áreas de propriedade públicas ou privadas, abandonadas ou não utilizadas. Apesar dos assentamentos serem irregulares, o poder público se faz presente nestas localidades através de diversos investimentos, que são feitos em menor escala do que nos bairros devidamente legitimados.

Um agravante é o fato de que os moradores dos assentamentos irregulares dificilmente conseguem adquirir a titularidade definitiva de suas casas, pois sempre esbarram em dificuldades judiciais ou de cunho burocrático mediante os cartórios, o que causa uma grande insegurança jurídica com relação ao direito de moradia. Por esta razão, o Estatuto da Cidade estabeleceu o instituto da regularização fundiária como uma de suas diretrizes, conforme disserta o artigo 2º, XIV da Lei nº 10.257 de 2001:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

XIV- **regularização fundiária** e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. (Grifo nosso).

O Estatuto da Cidade além de colocar a política de regularização fundiária como uma de suas diretrizes, inseriu diversas normas que darão o

devido suporte para a efetivação de uma política regularização fundiária nos municípios do Brasil.

Em seu artigo 42, ficou estabelecido que o Plano Diretor das cidades deverá conter a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando à existência de infraestrutura e de demanda para utilização, portanto, as áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas são as áreas que podem ser delimitadas para áreas urbanas para fins de regularização fundiária. O artigo 5º, §1º do Estatuto da Cidade diz que considera-se subutilizado o imóvel que o aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente.

Conforme leciona Saule Júnior (2001, p. 29, p.30), o Plano Diretor pode delimitar áreas urbanas destinadas a regularização fundiária, no qual cabe a possibilidade de aplicação dos instrumentos destinados a garantir que a propriedade urbana atenda sua função social, já previstos no artigo 182, §4, da Constituição Federal de 1988.

Nesta inovadora lei federal constam importantes mecanismos de regularização fundiária, dentre eles podemos citar o instituto da usucapião urbano, que já era previsto no artigo 183, da Constituição Federal de 1988, Alfonsin (2007, p. 93) disserta o seguinte sobre a usucapião: “Consiste na aquisição de um direito real, pelo exercício da posse sobre um bem imóvel, com ânimo de dono, por um prazo determinado em lei”.

O Estatuto da Cidade seguiu os parâmetros constitucionais afirmando que só irá adquirir o domínio quem possuir uma área de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptos, sendo que está área tem que estar sendo utilizada para fins de moradia do proprietário ou de sua família, conforme ficou regulado no artigo 9º da citada lei.

Apesar dos critérios da Usucapião Urbano terem seguido o que foi estabelecido no artigo 183 da Carta Magna de 1988, o Estatuto da Cidade também se preocupou em avançar sobre o tema das ocupações urbanas feitas de forma coletiva, assunto que havia sido olvidado no texto constitucional. As ocupações coletivas merecem grande importância, afinal quase todas as cidades brasileiras enfrentam a problemática do crescente número de assentamentos irregulares, além do mais, a possibilidade de ingresso de uma

única ação judicial para todos os moradores da área questionada, facilitaria o procedimento de regularização fundiária da comunidade.

O artigo 10º do Estatuto da Cidade trouxe importantes inovações jurídicas, por esta razão se faz necessário realizar uma análise detalhada da redação do referido artigo, qual seja:

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Depreende-se da leitura do artigo que a usucapião urbano poderá ser reconhecida em áreas maiores de duzentos e cinquenta metros quadrados, desde que o reconhecimento se dê de forma coletiva, através de sentença judicial que irá servir de título para o registro dos imóveis. O Juiz de Direito terá a importante função de atribuir a fração que cada possuidor deverá obter, garantindo uma divisão justa para os moradores da área.

As ações de usucapião coletivo poderão ser propostas pelos possuidores em estado de composesse ou como substituto processual, a associação de moradores regularmente constituída, desde que explicitamente autorizada pelos representados. O Estatuto da Cidade diz que deverá ser garantida assistência técnica e gratuita para comunidades e grupos sociais

menos favorecidos, por esta razão, aduz Alfonsin (2007, p. 95), que a usucapião deve ser apoiada pelo município, pois é uma vantagem econômica que a regularização fundiária apresenta, afinal é necessário admitir que boa parte dos municípios tem recursos escassos, que são insuficientes para lidar com o problema dos terrenos urbanos ocupados para moradia através do instituto da desapropriação.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que terrenos públicos não poderão ser adquiridos por via da usucapião, ocorre que boa parte dos assentamentos irregulares estão localizados em áreas públicas. Observando o pressuposto de que áreas públicas também devem atender uma função social da propriedade, o Estatuto da Cidade buscou regulamentar a ocupação em terrenos públicos através a concessão do direito real de uso e da concessão de uso especial para fins de moradia, que se encontram previstos no artigo 4º, V alíneas “g” e “h”.

Sobre o impacto do Estatuto da Cidade no direito à cidade, Saule Jr (2008, p. 15) afirma o que segue:

O Estatuto da Cidade define o direito a cidades sustentáveis como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, e a gestão democrática por meio de 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.

2.4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA CONFORME A LEI Nº 11.977 DE 2009

A Lei nº 11.977 de 2009 trouxe um grande avanço no que se refere ao tema da regularização fundiária urbana no Brasil, pois foi a primeira lei de caráter nacional a tratar sobre a regularização fundiária em áreas urbanas de uma forma mais abrangente, o tema é abordado no capítulo III da referida lei. A importância da Lei nº 11.977 de 2009, se justifica no fato desta norma ter estabelecido conceitos, instrumentos, competências e responsabilidades, cujo

objetivo é de tornar o processo de regularização fundiária mais eficaz. A regularização fundiária é um importante instrumento para promoção de uma cidade mais digna para seus moradores, o artigo 48 da lei 11.977 estabeleceu os seguintes princípios:

Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios:

I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, 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 do processo de regularização;

IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e

V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

Conforme a análise dos princípios destacados no artigo 48º da lei 11.977 de 2009, é possível observar o objetivo do legislador em democratizar o acesso da terra urbanizada, priorizando a regularização fundiária de áreas já habitadas. As autoridades públicas devem agir de forma transparente, razão pela qual os interessados devem participar de todas as etapas do processo. A lei também busca dar uma maior celeridade ao processo de regularização fundiária através do estímulo à resolução extrajudicial dos conflitos. A legislação impõe ao poder público o dever de garantir a melhoria das condições de habitabilidade, sustentabilidade urbanística, social e ambiental. Por fim, verifica-se que o título deverá ser concedido preferencialmente para a mulher, que na maioria das vezes se encontra socialmente mais vulnerável.

A redação do art. 47º, VI, da Lei 11.977 de 2009 afirma que serão considerados assentamentos irregulares: as ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia. É importante esclarecer, que os assentamentos irregulares não se reduzem apenas aos assentamentos populares, pois também existem diversos bairros formados por cidadãos com boas condições financeiras, que se encontram fora da

legalidade, nestes casos fica evidente que os moradores estabeleceram residência nestes locais mais por opção do que por uma necessidade urgente de conseguir uma moradia.

Cabe ressaltar que os principais atores e agentes da regularização fundiária foram destacados no art. 50º, I, II, da Lei 11.977 de 2009, onde afirma-se que a regularização fundiária poderá ser promovida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios, por seus beneficiários (individual ou coletivamente), cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária. Portanto, fica transparente que o legislador quis que o instituto da regularização fundiária pudesse ser realizado através de uma atuação conjunta de todos os entes federativos e de alguns setores da sociedade civil, garantindo que estes possam promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive os atos de registro.

A lei 11.977 de 2009 buscou regularizar as diversas formas de ocupações urbanas, estabelecendo critérios diferenciados, definindo três formas básicas de regularização fundiária, a regularização fundiária de interesse social, a regularização fundiária de interesse específico e a regularização fundiária de glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979.

2.4.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

Os requisitos da regularização fundiária de interesse social estão inseridos no artigo 47, VII, “a”, “b”, “c” da Lei 11.977 de 2009, este instituto se aplica a todos os assentamentos irregulares ocupados de forma predominante por população de baixa renda, que esteja ocupando: a) uma área de forma mansa e pacífica, há, pelo menos 05 anos; b) áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios declaradas de interesse para a implantação

de regularização fundiária de interesse social; c) imóveis em Zona Especial de Interesse Social.

Sobre o conceito de ZEIS, o artigo 47, V da Lei 11.977 de 2009 diz o seguinte:

[...] V- Zona Especial de Interesse Social –ZEIS-: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento e usos do solo; [...]

Conforme esclarece a cartilha de Regularização Fundiária Urbana (Brasil, 2010, p. 16), a Lei 11.977 de 2009 criou mecanismos e instrumentos próprios para efetivar a regularização fundiária social, com intuito de facilitar e agilizar a concretização do direito à moradia, sendo estes instrumentos: a demarcação urbanística, legitimação da posse e regularização fundiária em áreas de preservação permanente (APP).

A demarcação urbanística consiste na delimitação de uma área ocupada para fins habitacionais, de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e tempo das perspectivas posses, como aduz a redação do artigo 47, III, da Lei 11.977 de 2009.

É importante esclarecer que a demarcação é utilizada exclusivamente na regularização fundiária de interesse social, portanto, a população destas ocupações tem que ter baixo poder aquisitivo, além de ser necessário comprovar que os moradores também se encaixem em pelo menos um dos requisitos da regularização fundiária de interesse social descritos no artigo 47, VII, alíneas “a”, “b”, “c” da referida lei.

É relevante destacar que o instrumento da demarcação urbanística tem como objetivo abranger ocupações já consolidadas, onde não haja oposição do proprietário do imóvel. A demarcação urbanística deverá ser realizada pelos entes federativos, ou seja, pela União, Estados, Distrito Federal ou pelos municípios. Em áreas particulares, qualquer um dos entes federativos poderá realizar a demarcação. Nas áreas públicas, qualquer ente poderá realizar a demarcação de seu próprio domínio, a demarcação em terras federais deverá ser realizada exclusivamente pela União. Na hipótese de demarcação

urbanística em áreas dos Estados e dos municípios, entes públicos diversos poderão realizar a demarcação, a não ser que exista algum tipo de vedação na legislação patrimonial e que se obtenha a anuência do ente federativo titular da área.

Sobre o instituto da legitimação da posse, o artigo 47, IV, da lei citada diz que: “legitimação da posse: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse”. Depreende-se da interpretação do artigo que o poder público, através deste instituto, busca identificar a situação de posse mansa ou pacífica, por pessoas carentes, que não possuam título de propriedade ou de concessão. Conforme aduz a cartilha de Regularização Fundiária Urbana (Brasil, 2010, p. 18):

Um dos objetivos da legitimação da posse é dar publicidade às posses identificadas e qualificadas, por meio da confecção de um título pelo poder público, em nome do morador, e de seu registro no cartório de registros e imóveis.

Em áreas privadas, a legitimação de posse irá permitir a aquisição da propriedade através da usucapião administrativa, com relação a áreas públicas, o instituto da legitimação de posse tem uma destacada importância, pois irá embasar os pedidos de concessão de uso para fins de moradia.

Para que o morador da área se torne beneficiário da legitimação da posse, deve-se recordar que seu lote deve possuir uma área inferior a 250 m² e que o morador não tenha sido beneficiário deste instituto anteriormente. Nos casos em que a legitimação da posse ocorre de forma coletiva, quando não se pode identificar individualmente os terrenos ocupados por cada possuidor, irá se admitir que o possuidor tenha um lote superior a 250 m², desde que a média de cada ocupante não ultrapasse o tamanho estabelecido na legitimação de posse individual.

O procedimento de legitimação de posse está diretamente vinculado à demarcação urbanística da área para fins de regularização fundiária de interesse social. Para que o procedimento ocorra é necessário que o referido assentamento passe por uma demarcação urbanística, o projeto de regularização fundiária tenha sido elaborado e aprovado e que o parcelamento

do solo decorrente do projeto regularização tenha sido aprovado pelos órgãos competentes.

No que toca a confecção dos títulos de legitimação de posse, o poder público deve identificar as residências e lotes inseridos no assentamento irregular que está sendo objeto da demarcação urbanística. A administração pública também deverá solicitar, que os interessados, declarem sob as penas da lei que estes declarem que estão dentro das condições exigidas para que possam ter sua posse legitimada, no que refere não serem concessionários ou foreiros de outro imóvel rural ou urbano, bem como que declarem nunca ter sido beneficiados do referido instituto.

O Ministério da Cidade, através de sua cartilha Regularização Fundiária Urbana (Brasil, 2010, p. 20), faz algumas recomendações sobre a confecção do título de legitimação de posse, sendo dito o seguinte:

O título deve conter o nome do morador responsável pelo lote, preferencialmente da mulher, ou os nomes do casal. Deve constar, ainda, a descrição do lote, as informações de tempo e natureza da posse, declaradas pelo morador, e informações que permitam identificar o possuidor, dentre os quais, no mínimo, os números da carteira de identidade e do CPF.

Com relação aos beneficiários deste instituto em áreas privadas, os moradores poderão requerer o reconhecimento da propriedade depois de 05 (cinco) anos do registro da legitimação da posse. O beneficiário deverá comparecer ao cartório de registros de imóveis onde o título está registrado munido da documentação necessária. Porém é importante destacar que o requerente deverá comprovar, através de certidões, a inexistência de ações em andamentos referentes à posse ou propriedade do imóvel.

Por fim, será realizada uma análise do instituto da regularização fundiária por interesse social em Áreas de Preservação Permanentes (APP's). As APP's encontram-se definidas no código florestal, Lei nº 4.771 de 1965, porém poderão ser acrescidas por algum ato do poder público. Como exemplo de Áreas de Preservação Permanente, o Ministério das Cidades em sua cartilha (Brasil, 2010, p.22), citou as áreas situadas ao longo de rios ou curso d'água, com dimensões que variam de 30 (trinta) metros para cursos d'água de

menos de (dez) metros de largura até 500 (quinhentos) metros para cursos d'água com largura superior a 600 (seiscentos) metros de largura.

Conforme o disposto no artigo 54, §1º da Lei Federal 11.977 de 2009, o município poderá por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que o estudo técnico comprove que esta intervenção implicará em melhorias relacionadas as condições ambientais da ocupação irregular.

Sobre o estudo técnico para a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente o texto da lei no artigo 54, §2 afirma:

§ 2º O estudo técnico referido no § 1º deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II – especificação dos sistemas de saneamento básico;

III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.

Sobre as áreas urbanas consolidadas, o legislador usa os critérios estabelecidos no artigo 47, II, "a", "b", "c", "d", que são aquelas parcelas da área urbana cujo índice demográfico é superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare, onde exista malha viária implantada, e que tenha, no mínimo 02 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: drenagem de águas pluviais urbanas, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, distribuição de energia elétrica, limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

2.4.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE ESPECÍFICO

Esta forma de regularização fundiária prevista na Lei 11.977 de 2009, tem caráter residual, sendo aquele tipo de regularização fundiária que não se encaixa nos padrões estabelecidos pela regularização fundiária de interesse social. Por esta razão, os instrumentos e procedimentos utilizados na regularização fundiária de interesses específico são realizados de maneira diferenciada com relação a regularização fundiária de interesse social, que tinha institutos que permitiam uma maior agilidade no processo e requisitos menos rígidos para concessão do instituto da regularização fundiária para as populações de baixa renda.

No artigo 51 da Lei 11.977 de 2009 se afirma que é necessário a elaboração de um projeto de regularização fundiária, que deverá ser aprovado pela autoridade competente. É importante destacar que o artigo 61 da referida Lei afirma que além da aprovação do projeto de regularização fundiária, também é necessário que sejam emitidas as licenças de cunho urbanístico e ambiental.

A autoridade responsável por fornecer as licenças, deverá impor que as estas contenham determinadas responsabilidades relativas à implantação do sistema viário, da infraestrutura básica, dos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária, além de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental que sejam eventualmente exigidas. Estas responsabilidades estão elencadas no artigo 62, I, II, III e IV da Lei 11.977 de 2009.

Conforme foi destacado no início deste trabalho, o poder público poderá delegar algumas obrigações relacionadas a implantação da infraestrutura de determinado assentamento, a regularização fundiária de interesse específico é feita para abranger pessoas que possuem uma condição financeira melhor do que as pessoas que se encaixam na regularização fundiária de interesse social.

Devido a estas razões, a autoridade licenciadora poderá exigir que os beneficiários da regularização fundiária de interesse específico compartilhem as responsabilidades descritas no parágrafo anterior, porém o artigo 62, §1, I e

II da Lei 11.977 de 2009 afirma que o compartilhamento das responsabilidades deverá obedecer a análise dos investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores; e o poder aquisitivo da população a ser beneficiada.

Por fim ressalte-se que as medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental exigidas, deverão integrar termos de compromisso, firmado perante as autoridades responsáveis pela emissão das licenças ambiental e urbanística, sendo garantida a força de título extrajudicial (art. 62, §2 da Lei 11.977 de 2009).

2.5 PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE MARABÁ

Buscando atender o disposto na Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade e na Lei Orgânica do município de Marabá, foi elaborado o Plano Diretor Participativo de Marabá (PDPM), através da Lei nº 17.213 de 09 de outubro de 2006.

O objetivo do Plano Diretor Participativo é fazer com que o município execute a política de planejamento urbana definida na legislação brasileira, proporcionando a todos os cidadãos o direito à uma cidade sustentável, ou seja, garantindo direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte público, serviços públicos, trabalho e ao lazer.

Os princípios fundamentais do Plano Diretor Participativo de Marabá encontram-se dispostos no artigo 2º, que afirma o seguinte:

Art. 2º. Constituem-se em Princípios Fundamentais do Plano Diretor Participativo do Município de Marabá, destinados a formar a base norteadora das ações de gestão democráticas municipais integradas regionalmente:

- I. Proporcionar aos cidadãos acesso a direitos e a políticas públicas voltadas para a promoção de consolidação de uma sociedade mais justa, fazendo com que a propriedade cumpra com sua função social;
- II. Promover o desenvolvimento sustentável, como forma de garantir o aperfeiçoamento da gestão;
- III. Potencializar o capital social, promovendo a participação popular no planejamento e na gestão do município.

IV. Incentivar a criação de consórcios visando à integração entre os municípios da micro-região de Marabá para o enfrentamento de problemas comuns;

A elaboração do Plano Diretor pelo poder público municipal busca atender e padronizar os interesses e necessidades locais, por esta razão Dias (2012, p. 27) afirma que: “É imprescindível a produção de plano diretor, pois qualquer norma que intente estabelecer padrões e critérios municipais à realização da política urbana e que não se expressem no plano diretor, não terá validade”.

No artigo 4º do Plano Diretor de Marabá estão descritos os objetivos gerais da Lei, no que toca ao tema relacionado ao urbanismo e habitação, a referida Lei destacou que é necessário elevar a qualidade de vida da população urbana, particularmente, no que se refere ao meio ambiente, às condições habitacionais e de infraestrutura, de forma a promover a inclusão social reduzindo as desigualdades sociais que atingem a cidade de Marabá.

As Zonas Especiais de Interesse Social estão previstas no Plano Diretor Participativo de Marabá em seu artigo 41º, sendo destinadas para a produção e manutenção de habitação de interesse social, interpretando o referido artigo em sua tese de mestrado, Russi (2014, p. 59) diz o seguinte: “As ZEIS foram divididas em ZEIS 1 – terras de ocupações informais; ZEIS 2 – loteamentos privados irregulares; e ZEIS 3 – terrenos vazios, consecutivamente”

O artigo 42º do Plano Diretor Participativo de Marabá, trata sobre a regulamentação das ZEIS, que deverão ser regulamentadas por meio Decreto do Poder Executivo Municipal. As formas que o executivo municipal poderá promover a regularização fundiária nas ZEIS estão previstas no artigo 42, §4º, I, II, III, que traz a seguinte redação:

§ 4º. O Executivo Municipal para promover a regularização fundiária nas ZEIS poderá:

- I. Utilizar a concessão de direito real de uso e o direito de superfície, para ocupações localizadas em áreas públicas, mediante lei específica;
- II. Assegurar a prestação do serviço de assistência jurídica e técnica gratuita, nas ocupações realizadas por população de baixa renda, para promoção da ação de usucapião urbana;
- III. Quando for o caso, promover as ações discriminatórias cabíveis.

O Plano Diretor Participativo de Marabá trata sobre a política para habitação do artigo 68º ao artigo 74º, analisando estes artigos é possível extrair que o poder executivo municipal deve proporcionar apoio e suporte técnico às iniciativas individuais ou coletivas da população na produção ou melhoria de sua moradia. Devem ser executadas ações de regularização urbanística e jurídica em loteamentos irregulares e ocupações em terrenos públicos e privados.

O acesso da população de baixa renda à habitação popular está descrito no artigo 69, I, II, III, IV e V da Lei 17.213 de 2006, tratando sobre: a) Delimitação e regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social em terrenos públicos ou privado; b) Programa de construção de Moradias Populares; c) Acesso a lotes urbanizados com infraestrutura de abastecimento de água, coleta de lixo, tratamento de esgotos e energia elétrica com cobrança de taxas e tarifas diferenciadas de interesse social; d) Regularização jurídica nas áreas urbana e rural, incluindo a regularização de terrenos públicos e mediação para ocupantes de terrenos privados em conformidade com outros entes governamentais, tais como o Serviço de Patrimônio da União, INCRA e ITERPA; e) Ações do município com objetivo de ordenar o espaço das vilas distritais com a inclusão de diretrizes para a política habitacional no entorno dos projetos de assentamento.

O Plano Diretor de Marabá trata da regularização jurídica para habitação de interesse social em áreas públicas, o artigo 72 da Lei nº 17.213 de 2006 descreve que este tipo de regularização poderá ocorrer por meio da concessão especial de uso para fins de moradia; concessão de direito real de uso em terrenos públicos, direito de preempção, direito de superfície.

No que concerne a regularização jurídica para habitação de interesse social em áreas privadas, é necessário que a prefeitura realize a mediação quando requisitada pelos ocupantes, sendo que esta mediação poderá ocorrer por algum dos instrumentos identificados no artigo 73 do PDPM, sendo estes: usucapião urbano, desapropriação e concessão do direito Real de Uso em terrenos privados.

3 A QUESTÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM MARABÁ

Este capítulo tem como objetivo realizar uma análise sobre a forma que a legislação e a política de regularização fundiária vem sendo implantada na zona urbana do município de Marabá, também serão apontadas as soluções mais cabíveis, na nossa visão, para que a regularização fundiária passe a ser realizada de forma mais ampla.

Fazendo uma releitura dos capítulos anteriores, verificou-se que nas últimas décadas a cidade de Marabá teve um grande avanço econômico, que atraiu dezenas de milhares de novos moradores para o município. Ocorre que grande parcela das pessoas que chegou em Marabá, não possuía condições financeiras de se estabelecer em regiões centrais e regularizadas da cidade, o

que levou boa parte destes moradores a fixar residência em zonas periféricas da cidade através de assentamentos criados de forma irregular ou informal.

A Constituição Federal de 1988, trouxe uma série de princípios e diretrizes, que tem como funções regular e inovar a política urbana do Brasil, posteriormente novos avanços foram implantados com o Estatuto da Cidade e com a Lei 11.977 de 2009, na cidade de Marabá um fator importante foi a criação do Plano Diretor Participativo. O ordenamento jurídico está repleto de institutos, que se utilizados da forma correta poderão melhorar a situação habitacional da cidade de Marabá.

A cidade de Marabá nunca possuiu uma política habitacional eficiente para receber novos habitantes, o que ocasionou a formação de dezenas de assentamentos informais, que foram se consolidando ao longo dos anos, com a agravante de que muitas das ocupações de Marabá possuem décadas de existência e mesmo assim não foram devidamente regularizadas e integradas ao espaço urbano da cidade de Marabá.

A problemática foi destaca por Russi (2014, p. 38), aduzindo o que segue: “Os assentamentos informais avançam em áreas rurais e urbanas proibidas pela legislação ambiental e urbanística, e em algumas que estão fora do mercado imobiliário”. Depreende-se desta afirmação, a necessidade urgente do Poder Público regularizar as áreas existentes e proporcionar boas condições para os novos loteamentos que estão sendo criados no município, para que não sejam feitas ocupações em áreas consideradas inadequadas para a habitação.

É importante destacar que os assentamentos informais, geralmente são desprovidos de equipamentos públicos, de opções de lazer, de boas condições ambientais, além de que não se encontram integrados com os outros bairros da cidade. Estes tipos de condições não podem ser toleradas pelo nosso ordenamento jurídico, nas palavras de Dias (2012, p. 143, 144):

A Constituição de 88 traz expressos conteúdos axiológicos que objetivam a consecução do bem-estar social, o que pressupõe a produção de políticas públicas para o combate às desigualdades socioespacial, política e ambiental, por meio de políticas inclusivas que sejam capazes de concretizar o princípio da igualdade, de forma que, nos espaços urbanos e rurais, todos possam ter acesso à moradia digna, à circulação

digna, ao trabalho, a equipamentos públicos e de lazer e que a proteção ao meio, ao patrimônio histórico-cultural, à biodiversidade e à sociedade sejam efetivamente garantidos.

A realidade de Marabá é bem diferente dos conteúdos axiológicos que se referem ao bem-estar social. A cidade carece de mecanismos que facilitem a mobilidade urbana, a maioria dos bairros de Marabá não possuem uma rota de transporte público, o que gera a necessidade de deslocamento dos moradores para outros bairros em busca de uma parada de ônibus.

Outro fator que é bastante precário, está relacionado a falta de saneamento básico em vários bairros da cidade, sendo que em quase toda a cidade o esgoto é a céu aberto. Por fim, cabe destacar a insuficiência de equipamentos públicos na maioria dos bairros de periferia, tais como a falta de postos de saúde, creches e escolas.

3.1 PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

A situação habitacional de Marabá requer muito planejamento, motivo que ensejou a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) no ano de 2013, que é um documento técnico feito por diversos profissionais de diversas áreas do conhecimento, que conta com ampla participação popular, a finalidade é apontar quais são as principais necessidades habitacionais da cidade de Marabá. É fundamental destacar que o PLHIS deve estar de acordo com as diretrizes do Ministério das Cidades, do Estatuto das Cidades e da Carta Magna de 1988.

Foram realizadas diversas reuniões com as comunidades locais visando conseguir dados e buscar solucionar os diversos problemas habitacionais, tanto de forma qualitativa e quantitativa (coabitação e aluguel), principalmente para a população de baixa renda. A cidade de Marabá possui diversos assentamentos consolidados em situação irregular, o PLHIS realizou estudos técnicos em três bairros da zona urbana, sendo estes: os bairros Amapá, Morada Nova e Jardim Bela Vista.

Conforme os dados oficiais obtidos no Livro 3 do PLHIS, verificou-se que o bairro Jardim Bela Vista possui fornecimento de energia elétrica, abastecimento de água através de poços artesianos, coleta de lixo, e alguns equipamentos públicos como escolas, porém não dispõe de asfaltamento, rede de esgoto e também não conta com uma rede de transporte público. Foi constatado um déficit habitacional quantitativo de 393 residências e 669 residências que não possuem as qualidades esperadas para uma habitação digna, os lotes possuem um tamanho médio de oito por vinte metros quadrados, observou-se que a maioria das casas são feitas de madeira ou alvenaria.

O bairro do Amapá também enfrenta os mesmos problemas do bairro Jardim Bela Vista, relacionados com a ausência de rede de esgoto, transporte público e asfalto. Destaque-se que por ser um bairro consolidado, conta com alguns equipamentos públicos, como escolas e postos de saúde. O déficit habitacional nesta localidade foi estimado em 49 casas no quesito quantitativo e 175 no quesito qualitativo, ao contrário do Jardim Bela Vista, as moradias não possuem tamanhos padronizados.

No bairro de Morada Nova encontram-se os mesmos problemas vistos nos bairros Amapá e Jardim Bela Vista. Dentre os equipamentos públicos presentes, este bairro possui escolas, posto de saúde e posto de polícia. Os lotes tem tamanhos diversos, o déficit habitacional quantitativo é de 29 residências e 56 residências quando se fala no déficit relacionado a qualidade das moradias.

Os problemas encontrados nestes três bairros se concentram nas famílias que possuem uma renda mensal de até três salários mínimos. É importante destacar que ambos tem associações comunitárias, o que demonstra a vontade dos moradores destes bairros em lutar por melhorias na qualidade de vida, tendo representantes legítimos para participar do processo de regularização fundiária, conforme os termos do artigo 50 da Lei 11.977 de 2009.

O estudo realizado no PLHIS constatou um déficit habitacional e qualitativo bastante elevado, situação que está presente em dezenas de outros bairros da zona urbana de Marabá. O PLHIS é instrumento que a prefeitura municipal de Marabá utiliza para combater os problemas de cunho habitacional.

O livro 3 do PLHIS buscou definir ações e resultados que pretendem ser alcançados na cidade de Marabá com relação a política habitacional, o que levou a definir objetivos expressos, vamos expor alguns destes objetivos a seguir:

A) Combater o déficit habitacional quantitativo atual, identificado no diagnóstico, com o aumento da oferta habitacional;

B) Agilizar e priorizar a regularização de loteamentos e núcleos habitacionais existentes, coibindo as ocupações em áreas de risco, a partir da ação integrada dos setores municipais responsáveis pelo planejamento e desenvolvimento urbano;

C) Orientar o planejamento e a execução das políticas e programas de investimentos e subsídios, de forma a viabilizar o acesso à habitação, priorizando a população de menor renda, reduzindo o déficit habitacional correspondente;

D) Adequar as normas às condições socioeconômicas da população, simplificando os processos de aprovação de projetos e o licenciamento de habitação de interesse social;

E) Definir áreas de interesse social, para execução de projetos habitacionais em áreas próximas ao centro, já providas de infraestrutura e com topografia adequada, utilizando instrumentos urbanísticos previstos em lei;

F) Garantir alternativas habitacionais para a população removida de áreas de risco ou àquela que tenha sido afetada por programas de recuperação ambiental ou por algum outro tipo de intervenção urbanística;

G) Promover política de regularização fundiária dos assentamentos habitacionais precários e irregulares, inclusive nas áreas centrais;

H) Garantir o direito universal à moradia digna, democratizando o acesso à terra e a serviços públicos de qualidade, conforme estabelecido no Plano Diretor Municipal, com base no Estatuto da Cidade.

Baseado nos objetivos do PLHIS, foram definidos programas para viabilizar a solução dos problemas habitacionais na cidade de Marabá, principalmente aos problemas relacionados com pessoas de baixa renda, sendo que o PLHIS definiu seis programas municipais sobre o tema da habitação em Marabá.

Dentre os programas municipais definidos no PLHIS, podemos destacar: o programa para a promoção de novas unidades habitacionais urbanas e rurais, que tem como objetivo aumentar a oferta habitacional, através da construção de novas moradias; e o programa para regularização fundiária, que busca promover as atividades necessárias para que a regularização fundiária seja efetivada, garantindo além do ordenamento o planejamento dos assentamentos precários.

O PLHIS teve grande importância para a realização do programa de regularização fundiária urbana “Minha Casa Legal”, que buscou realizar a regularização fundiária dos bairros em que foram os diagnósticos da questão habitacional, até o momento o programa já entregou títulos de propriedade nos bairros do Amapá e Morada Nova, além de fornecer projetos arquitetônicos para famílias de baixa renda.

3.2 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi lançado no de 2009, sendo instituído pela Lei 11.977 de 2009, o programa tem o objetivo de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, beneficiando famílias que possuam rendimentos mensais de até dez salários mínimos.

Destaque-se que o PMCMV também é um meio de realização da regularização fundiária de interesse social, é possível verificar que este programa segue estritamente os princípios da regularização fundiária que estão previstos no artigo 48 da Lei 11.977 de 2009, podendo se destacar os seguintes princípios: ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda; articulação com políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana; concessão do título preferencialmente para a mulher.

O Programa Minha Casa Minha Vida em Marabá abrange quatro grandes conjuntos habitacionais: residencial Jardim do Édem (bairro Morada Nova), residencial Vale do Tocantins (bairro São Félix), residencial Tiradentes

(entre a Morada Nova e bairro São Félix) e residencial Magalhães Barata (bairro São Félix).

O objetivo principal do programa é diminuir o déficit habitacional na cidade de Marabá, milhares de pessoas já foram contempladas, conforme dados obtidos com a senhora Wallkysmar Silva, coordenadora do PMCMV em Marabá, 1090 residências foram entregues no residencial Vale do Tocantins, 968 residências no residencial Jardim do Édem e 1410 unidades no residencial Tiradentes, totalizando 3468 casas entregues. Ressaltou todavia, que mais 3000 unidades habitacionais serão entregues no residencial Magalhães Barata, que ainda está em fase de obras.

Todos os conjuntos habitacionais construídos pelo PMCMV contem em seus projetos a presença de equipamentos públicos, como escolas, núcleos de educação, postos de saúde. Um percentual de 6% do valor da obra deve ser destinado para a construção dos equipamentos públicos, valor considerado insuficiente, em alguns casos este valor não é suficiente para construir sequer um equipamento público. Por esta razão o município geralmente se responsabiliza em construir os equipamentos públicos que se quedaram ausentes por insuficiência de recursos no projeto original.

O residencial Vale do Tocantins está inserido dentro do núcleo urbano do bairro São Félix, motivo pelo qual o poder público municipal alegou que não construiria um posto de saúde dentro do residencial, pois o atendimento no posto de saúde do bairro São Félix é capaz de suprir as necessidades dos moradores do Vale do Tocantins.

Apesar das alegações da prefeitura municipal, deve-se ressaltar que a chegada de mais de 1000 famílias irá sobrecarregar o atendimento no posto de saúde do bairro São Félix, por isso seria aconselhável a ampliação do referido posto de saúde ou até a construção de um novo posto de saúde.

A mesma justificativa foi dada com relação as escolas do bairro São Félix, pois estas também conseguem suprir a demanda do conjunto residencial citado. Deve-se destacar que o Vale do Tocantins não ficou privado de equipamentos públicos dentro da área do residencial, que possui um Núcleo de Educação Infantil (para crianças de até 06 anos), o que proporciona a chance das mães colocarem seus filhos neste local e irem trabalhar, sem que seus filhos fiquem expostos a algum risco indevido.

A construção do residencial Tiradentes ocorreu em uma área isolada, apesar de ser o residencial mais populoso dos que já foram construídos pelo PMCMV, o mesmo não se situa dentro de algum bairro consolidado, mas se localiza entre o bairro São Félix e o bairro da Morada Nova. A distância do residencial para outros bairros gera um certo isolamento dos moradores.

Devido a este distanciamento, é necessário que os equipamentos públicos se façam presentes dentro do próprio residencial, que conta apenas com um núcleo de educação infantil.

Os residenciais do PMCMV possuem áreas institucionais, para que sejam construídos equipamentos públicos, a atual gestão da prefeitura municipal de Marabá já declarou que será construída uma escola e um posto de saúde nas áreas institucionais do residencial Tiradentes.

No bairro Morada Nova se encontra o residencial Jardim do Édem, os moradores deste residencial utilizam os equipamentos públicos do bairro Morada Nova, inclusive a prefeitura teve que realizar obras de ampliação do posto de saúde do bairro, para suportar a nova demanda de serviços ocasionada com a entrega do residencial citado.

Os estudantes do Jardim do Édem assistem aulas em escolas localizadas no bairro Morada Nova, apesar disso, um novo colégio será construído ao lado residencial, para facilitar o acesso à educação para as pessoas contempladas pelo PMCMV.

Conforme informação da coordenadora do Programa Minha Casa Minha Vida, todos os residenciais entregues, estão devidamente integrados com linhas de transporte público. Os ônibus fazem paradas dentro dos três residenciais, fator bastante positivo que mostra a necessidade de realizar uma política urbana eficiente. Não se deve olvidar que boa parte dos bairros consolidados do município de Marabá não são contemplados com a presença do transporte público, situação está que fere a dignidade do cidadão.

O planejamento dos conjuntos habitacionais do programa minha casa minha vida, se preocupou com a integração destes bairros com o resto da cidade através do transporte público. Ressalte-se que estes conjuntos se encontram distantes do centro urbano de Marabá, onde residem pessoas humildes, que não tem condições de adquirir um veículo particular. O

transporte público eficaz nos conjuntos, garante o direito da dignidade da pessoa humana, tornando a cidade de Marabá mais sustentável e integrada.

Para que alguém possa se tornar beneficiário do PMCMV em Marabá é necessário que se encaixe nos critérios de priorização estabelecidos a nível nacional e a nível local, a nível local foram estabelecidos três critérios.

O primeiro critério de priorização local é o de comprovação da residência, no período mínimo de 03 anos no município de Marabá. A comprovação pode se dar através da apresentação de documentos de órgãos públicos locais, declarações de escolas localizadas em Marabá, prontuários de atendimento em posto de saúde da cidade, e outros documentos que comprovem que a pessoa residia no município de Marabá. Esta medida tem como objetivo evitar que pessoas de outras cidades se beneficiem com as residências do PMCMV, afinal o objetivo do programa é de diminuir o déficit habitacional de Marabá, que atinge níveis preocupantes, por isso, diminuir o déficit quantitativo é uma prioridade do programa.

O segundo critério local está relacionado em abranger as famílias que tenham como integrantes crianças com até doze anos de idade, justamente objetivando proporcionar que a criança tenha uma habitação digna com acesso aos equipamentos públicos, como núcleos de educação infantil, postos de saúde e escolas.

O terceiro critério, é o de que os beneficiários não possam ter nenhum imóvel urbano ou rural, afinal o programa busca proporcionar o acesso à habitação para as pessoas mais carentes, que não tem o direito de possuir uma habitação.

Os critérios de priorização federais para o PMCMV foram definidos na Portaria do Ministério das Cidades nº 595, de 2013. Foram privilegiados os seguintes perfis: famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar e; famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

As famílias que tenham pessoas com deficiência terão seus imóveis adaptados para que estes não tenham sua mobilidade prejudicada. Na cidade de Marabá, 3% das casas do PMCMV serão destinadas para famílias que tenham como membros pessoas com deficiência, ressalte-se que todas as pessoas com deficiência devem entregar um laudo pericial identificando o tipo

de deficiência, com isto poderão ser realizadas melhorias específicas nas residências.

Note-se que o critério de concessão preferencial de casas para mulheres responsáveis pela unidade familiar vai de acordo com os princípios da regularização fundiária, estabelecidos no artigo 48 da Lei 11.977 de 2009, na qual estabelece que os títulos de posse devem ser concedidos preferencialmente para a mulher, que tende a ser considerada mais vulnerável na sociedade brasileira.

Como já foi estudado, a cidade de Marabá possui uma situação bastante deficitária com relação a habitação, seja de forma quantitativa ou qualitativa. O PMCMV tem um importante papel na cidade, pois milhares de residências foram construídas e distribuídas em três novos conjuntos habitacionais, sendo que mais três mil casas estão sendo construídas em dois novos conjuntos habitacionais.

Os números do programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Marabá são bastantes significativos, ressalte-se a importância dos critérios de priorização do programa, que seguindo os princípios da regularização fundiária buscaram ampliar o acesso à terra urbanizada, assegurando um nível adequado de habitabilidade, onde comprovadamente ocorreu uma melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental para as pessoas que foram beneficiadas.

A articulação com as políticas setoriais de habitação foram devidamente respeitadas, através da ampliação de postos de saúde e escolas nos bairros em que foram construídos os conjuntos habitacionais do PMCMV, desta forma é possível concluir que o programa proporcionou uma melhoria na infraestrutura local, não sobrecarregando a capacidade de atendimento dos equipamentos públicos já existentes.

Merece destaque o fato do poder público municipal entregar novos equipamentos públicos, destacando-se a construção de Núcleos de estudo infantil em todos os residenciais do PMCMV, núcleos que possuem uma grande importância para as crianças que moram naquelas localidades, pois elas passam a receber uma alimentação e educação de qualidade, o que proporciona um tempo disponível para que seus pais consigam trabalhar e ganhar o sustento financeiro da casa.

Portanto, o Programa Minha Casa Minha Vida teve uma atuação bastante positiva na cidade de Marabá, apesar dos conjuntos habitacionais terem sido construídos em bairros distantes do centro da cidade, estes conjuntos diminuíram significativamente o déficit habitacional de Marabá, afinal, mais de 6 mil residências foram construídas para abrigar as pessoas com condições mais vulneráveis na cidade de Marabá, tais quais, famílias com crianças, com pessoas com deficiência, mulheres, pessoas que estavam vivendo em áreas insalubres ou que tenham sido desabrigadas.

O PMCMV ofereceu infraestrutura que bairros consolidados há décadas não possuem, o que demonstra que o planejamento é um ponto fundamental para que as pessoas mais pobres possam ter acesso à uma casa digna, apesar de que alguns conjuntos foram entregues antes da construção de todos os equipamentos públicos, verifica-se que o poder público municipal continuou a investir nos conjuntos habitacionais após a entrega.

Conforme informações obtidas na Secretaria de Assistência Social de Marabá, a prefeitura de Marabá implantou um projeto chamado Projeto de Trabalho Social, cujo o objetivo é de oferecer palestras, cursos, atividades culturais, também foi ativado o Plantão Social, que coleta reclamações e sugestões dos beneficiários do PMCMV. A prefeitura em parceria com as lideranças comunitárias promoveu o plantio de diversas mudas nos residenciais, proporcionando o direito ao meio ecologicamente equilibrado.

Pelas diversas informações expostas nestes tópicos, programas habitacionais como o PMCMV merecem destaque na política de regularização fundiária, inclusive é recomendável que mais conjuntos habitacionais sejam construídos na cidade de Marabá.

3.3 ASSENTAMENTOS INFORMAIS NA CIDADE DE MARABÁ

A cidade de Marabá é composta por uma grande quantidade de assentamentos informais, provenientes de ocupações informais em áreas particulares ou áreas públicas. Os grandes projetos econômicos atraíram pessoas de diversas regiões do Brasil, a busca por uma condição de vida

melhor e emprego não se concretizou para todas as pessoas que se aventuram em busca de um emprego na cidade.

A especulação imobiliária em Marabá, que está amplamente vinculada a expansão econômica da cidade, aumenta o custo das casas e dos aluguéis, o que acaba deixando a parcela pobre da população sem chances de adquirir ou alugar uma casa para estabelecer uma habitação de forma legalizada.

Ocorre que a cidade de Marabá possui diversas áreas vazias, que não estão cumprindo a função social da propriedade, em sua maioria estas áreas sequer contam com a manutenção por parte dos seus proprietários, deve-se recordar que a função social da propriedade exige que as áreas sejam utilizadas em prol da bem estar da comunidade.

Grandes terrenos vazios foram ocupados de forma informal por dezenas de milhares de moradores ao longo das últimas décadas na cidade de Marabá, como ressaltava Russi (2014), foram identificados 24 (vinte e quatro) assentamentos urbanos informais na cidade de Marabá.

Os seguintes assentamentos se encontram em litígio judicial: Ocupação do Km 8, Aeroporto, Santa Rita, Folha 35, Ocupação da estrada da Mangueira, Invasão da Renomar (Folha 31), Folha 25, jardim Filadélfia, N. Sa. Aparecida (Invasão da Coca-Cola), São Miguel da Conquista, Bairro da Paz, Folha 14, São Miguel da Conquista II (Nova Vida), Bairro Araguaia (Invasão da Fanta), Bairro Novo Paraíso (Km Seis e Meio), Cidade de Deus (Sororó).

O número de ocupações consolidadas ou não consolidadas que estão com mandados de reintegração expedidos é muito expressivo, dezenas de milhares de pessoas residem nestas áreas. O litígio dificulta a regularização fundiária, devido a morosidade do judiciário as ações tramitam por décadas, o que gera uma grande insegurança jurídica, já que uma decisão favorável ao eventual dono da área poderá ocasionar o despejo de milhares de famílias carentes, que não possuem condições financeiras para se mudar para um assentamento devidamente regularizado.

Além da problemática da morosidade do poder judiciário, pode-se destacar a problemática da falta de recursos financeiros do poder público, municipal, estadual ou federal, que na teoria poderia decretar estes assentamentos como Zonas Especiais de Interesse Social, para promover a moradia da população de baixa renda. Ocorre, que os gestores públicos

alegam que não possuem dinheiro suficiente para efetuar a desapropriação destas áreas, sem falar que muitas tem a legitimidade da propriedade questionadas por vias judiciais, o que geraria um gasto desnecessário.

A seguir será realizado uma breve análise da situação dos bairros São Miguel da Conquista e Folha 35, estes bairros tem como particularidade, o fato de que os proprietários tomaram posições mais flexíveis e tentaram realizar acordos com os moradores e prefeitura municipal, facilitando a regularização fundiária destas áreas.

3.3.1 SÃO MIGUEL DA CONQUISTA

A área em que hoje está consolidada o assentamento São Miguel da Conquista foi ocupada no ano de 2006, desde então começou um litígio judicial entre o proprietário, Sr. Aurélio Anastácio de Queiroz, e as pessoas que passaram a ocupar a área de forma irregular.

No ano de 2011, o proprietário, moradores e a prefeitura municipal de Marabá realizaram um acordo extra judicial, no qual, a Superintendência de Desenvolvimento Urbano de Marabá se comprometeria a buscar condições e interceder junto as demais secretarias da Prefeitura de Marabá visando a implantação de infraestrutura urbana básica das áreas contempladas no bairro São Miguel da Conquista.

O proprietário se comprometeu a vender aos ocupantes os lotes ocupados, cujos preços são definidos com base na composição de renda de cada família ocupante, ficando certo que os lotes vazios ficariam sob domínio exclusivo do proprietário.

Os lotes cujas famílias ocupantes possuam renda mensal de 1 (um) até 2 (dois) salários mínimos, iriam custar R\$ 9.000,00 (nove mil reais), cujo pagamento seria feito em cento e vinte parcelas de R\$ 75,00 (setenta e cinco reais).

Os lotes cujas famílias ocupantes possuam renda mensal de 02 (dois) até 04 (quatro) salários mínimos custariam R\$ 17.000,00 (dezessete mil reais),

em 96 (noventa e seis) parcelas de R\$ 177,08 (cento e setenta e sete reais e oito centavos).

Os lotes cujas famílias ocupantes possuam renda mensal de mais de 04 (quatro) até 06 (seis) salários mínimos iriam custar R\$ 21.000,00 (vinte e um mil reais), cujo pagamento seria realizado em até 84 (oitenta e quatro) parcelas de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais).

Por fim os moradores ocupantes que possuam renda mensal superior as 06 (seis) salário mínimos deveriam negociar diretamente com o proprietário.

Ressalte-se que os lotes objetos desta negociação teriam dimensões de 10 metros até 12,5 metros de frente com 25 metros de lateral, e de 10 metros até 12,5 metros de fundo.

Conforme informações dos advogados do proprietário, a apuração da renda familiar se deu devido a atuação da Superintendência de Desenvolvimento Urbano de Marabá, que realizou um estudo social no referido bairro. Todos os moradores que assinassem o acordo estipulado, não teriam sua habitação como alvo da liminar de reintegração de posse expedida anteriormente.

Este modelo de acordo extra judicial se mostrou bastante positivo, pois demonstra uma vontade multilateral, para que ocorra a regularização fundiária das áreas particulares ocupadas de forma irregular. Os moradores passam a pagar um preço razoável, em dezenas de parcelas, de acordo com sua renda mensal e familiar, em troca passarão a viver com mais dignidade, afinal poderão tirar o título de domínio de suas propriedades e a comunidade como um todo finalmente poderá contar com a presença do Poder Público, principalmente através da instalação de equipamentos públicos e da urbanização do bairro São Miguel da Conquista.

Ocorre que a Superintendência de Desenvolvimento Urbano de Marabá não realizou o devido trabalho de conscientização e estímulo para que os moradores comprassem as suas áreas no valor estabelecido. Grande parcela que seria beneficiada com o acordo de compra e venda, não firmou o contrato, pois diversas lideranças políticas insuflaram a população afirmando que a área seria desapropriada.

Infelizmente, esses atos políticos desestimularam muitas pessoas a acertarem o acordo extra judicial. Segundo informações adquiridas com os

advogados dos proprietários da área onde se localiza o bairro São Miguel da Conquista, menos de 10 % dos moradores firmaram o contrato, sendo que as pessoas com um maior poder aquisitivo são os que possuem a maior incidência nos contratos firmados. Mais uma vez, verifica-se que o poder público não realizou a intervenção necessária, fornecendo uma opinião técnica para os moradores que poderiam regularizar suas casas sem maiores dificuldades e grandes custos.

Porém, a partir deste acordo foi possível levar qualidade de vida e valorização para os moradores deste bairro, afinal a prefeitura está levando a infraestrutura que antes era totalmente ausente no bairro, que passou a ter várias ruas asfaltadas ao longo dos últimos anos, proporcionando uma condição mais digna para os cidadãos.

O poder público municipal deve tratar a questão da regularização fundiária do bairro São Miguel da Conquista de forma mais séria, pois o acordo extra judicial que foi firmado permitiu aos moradores que regularizem suas habitações de forma célere, sendo importante que a própria prefeitura disponibilize assistência técnica para que os moradores possam esclarecer suas dúvidas e não caiam em falsas promessas eleitoreiras.

3.3.2 FOLHA 35

A folha 35 é um outro caso de ocupação informal consolidada, esta ocupação ocorreu no ano de 1995, quando dezenas de famílias invadiram a área pertencente ao pecuarista Francisco Miranda, que inclusive conseguiu mandados de reintegração de posse no ano de 1997 nos autos do processo nº 0000745-13.1997.814.0028. A concessão do mandado de reintegração de posse gerou um temor elevado nos moradores deste bairro, tendo em vista, que a polícia militar poderia cumprir o mandado a qualquer momento.

Esta insegurança jurídica perdurou por anos, até que o Governador Almir Gabriel, através do Decreto nº 5.228 de 3 de abril de 2002, declarou a folha 35 foi como área de interesse social, para fins de desapropriação, devendo esta desapropriação ocorrer em caráter de urgência.

Ocorre que o Decreto nº 5.528 de 2002 foi apenas uma manobra eleitoreira do atual governador Almir Gabriel, o decreto perdeu sua eficiência, pois até o ano de 2013, dez anos depois, não tinha sido efetivada a indenização para o proprietário da folha 35.

Devido ao calote dado pelo estado do Pará, o proprietário da folha 35 adentrou com uma nova ação de reintegração de posse, cujo pedido liminar requereu apenas o cumprimento parcial, pedindo a reintegração dos lotes vagos, que não estavam cumprindo sua função social da propriedade.

O proprietário tentou entrar em acordo com os moradores da folha 35, seguindo os termos do acordo que foi realizado no bairro São Miguel da Conquista, porém até o momento as negociações com os moradores se encontram paradas, conseqüentemente a prefeitura municipal também não realiza os devidos investimentos no bairro

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi analisado, cabe reafirmar que são grandes os problemas referentes a falta de regularização fundiária no município de Marabá, estes problemas só poderão ser sanados através de um grande esforço conjunto dos diversos entes federativos e da sociedade civil.

Verificou-se que a legislação sobre a política urbana avançou muito ao longo das últimas décadas, principalmente com a criação do Estatuto da Cidade e da Lei 11.977, que trata sobre a regularização fundiária em assentamentos urbanos.

A Lei 11.977 trouxe dispositivos inovadores, criou o instituto da regularização fundiária de interesse social, permitindo as pessoas mais humildes o acesso ao direito social da habitação, criando mecanismos que garantam a regularização fundiária de uma maneira menos burocrática, tal qual, o instituto da legitimação da posse.

O Programa Minha Casa Minha Vida que foi instituído pela Lei 11.977 de 2009 está sendo muito importante para que os cidadãos mais humildes e vulneráveis possam ter acesso a um lar digno, de forma que possam ter o direito a viver com legitimidade jurídica e com acesso a equipamentos públicos.

Através do Plano Local de Habitação de Interesse Social foram identificados os déficits habitacionais de três bairros da zona urbana de Marabá, a partir deste estudo, foi realizada uma ação da prefeitura para levar a regularização fundiária de forma gradativa aos três bairros.

Esta ação teve como consequência a entrega de milhares de títulos de imóveis aos moradores através do programa minha casa legal. Até o momento, o bairro Amapá e Morada Nova já receberam o mutirão de regularização fundiária. A iniciativa deve ser expandida para outros bairros consolidados de Marabá, é necessário que os mutirões de regularização se tornem práticas recorrentes na política urbana de Marabá, proporcionando a regularização fundiária para estas pessoas.

Verificou-se que dezenas de bairros consolidados de Marabá estão em litígio judicial, onde a maioria dos proprietários acaba pedindo a reintegração de posse das áreas ocupadas, o que ocasiona uma grande insegurança jurídica para a população.

Constatou-se que a política de desapropriação de áreas para a regularização fundiária é quase inexistente, pois o governo Estadual e

Municipal não tem condições de pagar as indenizações para os proprietários das áreas ocupadas.

Pelos motivos expostos, partimos da tese que o modelo de acordo extra judicial proposto no bairro São Miguel da Conquista é uma medida adequada para que seja realizada a regularização fundiária de fato, pois este tipo de acordo favorece todas as partes. Os proprietários que poderão vender sua propriedade a um valor justo, os moradores que pagarão um valor proporcional a sua renda mensal e por último o poder público municipal, que deixará de gastar uma grande quantidade de dinheiro com o pagamento de indenização. Em vez disso, poderá utilizar esta quantia em urbanização e instalação de equipamentos públicos, como escolas, creches, postos de saúde, promovendo o asfaltamento de bairros humildes.

Este trabalho tem como objetivo recomendar a continuidade e ampliação de políticas públicas que já estão sendo adotadas. Fica evidente que a maioria dos casos pendentes de regularização fundiária dependem de um sistema judiciário extremamente lento e da necessidade de pagamentos de indenizações pelo Poder Público, motivo pelo qual, este trabalho sugere que a regularização fundiária possa ocorrer através de acordos extra judiciais, onde todas as partes cedem um pouco, em prol de benefícios para todas as comunidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia. **Regularização Fundiária Plena**: referências conceituais – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

_____. **Lei nº 4.771**, de 15 de setembro de 1965. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 de fev. de 2016.

_____. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 de fev. de 2016.

_____. **Lei nº 11.977**, de 7 de julho de 2009. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 de fev. de 2016.

_____. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009** – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010.

CARDOSO; e LIMA, José Júlio Ferreira. **A influência do governo federal sobre cidades na Amazônia: os casos de Marabá e Medicilândia**. Novos Cadernos NAEA, v. 12, n. 1, p. 161-192, jun. 2009, ISSN 1516-6481. Disponível pelo site: <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/viewArticle/285>> Acesso em 22.mai.2013.

COSTA, Regina Helena. **Temas de Direito Urbanística. Temas de Direito Urbanístico**. Coordenação geral José Carlos de Freitas. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado do São Paulo, 1999.

DIAS, Daniella Maria Dos Santos. **Planejamento e Desenvolvimento Urbano no Sistema Jurídico Brasileiro: óbices e desafios**. Curitiba: Juruá, 2012.

FERRAZ FILHO, José Francisco Cunha. **Constituição Federal Interpretada**, 3ª edição, Barueri, Manole, 2012.

FERREIRA, Roberto. **Constituição Federal Interpretada**, 3ª edição, Barueri, Manole, 2012.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16ª edição, São Paulo: Saraiva, 2012

MARABÁ. **Lei nº 17.213**, de 09.10.2006, que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Marabá, cria o conselho gestor do Plano e dá outras providências. Arquivo da Câmara Legislativa do Município de Marabá.

_____. **Diagnóstico e Plano Local de Habitação de Interesse Social de Marabá** (PLHIS). Relatório elaborado pela equipe técnica da SDU, 2013.

_____. **Histórias do Legislativo. 1913-2014**. Coordenação geral Cildo Rodrigues. Marabá: câmara municipal de Marabá, 2013.

MATTOS, Virgínia Bastos de Mattos. **História de Marabá**. 2ª edição, Marabá: Fundação Casa da Cultura de Marabá, 2013.

ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Raquel **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, Pólis, 2001. xxp. (Cadernos Pólis, 4).

_____. **O Que É Cidade**. 3º edição, São Paulo: editora brasiliense, 1995

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, Pólis, 2001. xxp. (Cadernos Pólis, 4).

_____. **A Perspectiva do Direito à Cidade e Da Reforma Urbana na Revisão da Lei de Parcelamento do Solo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008. 112p.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6º edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

RUSSI, Alison. **Entre o Legal e o Real, A regularização Fundiária nos Assentamentos Urbanos Informais do Município de Marabá**. Dissertação (mestrado)- Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, 2014.