



A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA PERMANENTE NA GESTÃO DAS CIDADES

LAND REGULARIZATION AS A PERMANENT PUBLIC POLICY IN CITIES MANAGEMENT

Cristiane da Costa Nery¹

Camila Rapach²

Palavras-chave: Direito à Moradia; Direito Fundamental; Gestão das Cidades; Gestão Pública; Política Pública Permanente.

Keywords: Right to Housing; Fundamental right; City Management, Public Management; Permanent Public Policy.

A concentração populacional nas cidades aumentou muito nos últimos anos, ampliando-se, conseqüentemente, a demanda por serviços nos grandes centros urbanos. Esse aumento demográfico muitas vezes ocorre de forma natural, em um crescimento ordenado e proposto pela própria cidade como meio de fomento local.

Mas em grande parte, esse aumento se dá de maneira desordenada e por crises econômicas e sociais estabelecidas. Assim, em paralelo à ocupação ordenada e significativa, as ocupações irregulares também se ampliam e cada vez mais fica evidente a necessidade de políticas públicas para gestão das cidades com

¹ Procuradora Municipal de Porto Alegre, no exercício da Procuradoria-Geral Adjunta de Assuntos Fiscais. Pós-Graduada em Direito Municipal pela UFRGS/ESDM. Conselheira Estadual da OAB/RS. Mestranda em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS. Integrante do grupo de pesquisas da Faculdade de Direito da UFRGS sobre Reforma Tributária, coordenado pelo prof. Igor Danilevich e vinculado ao CNPq. Coordenadora científica da Revista Brasileira de Direito Municipal, periódico da Ed. Fórum. E-mail: cris@nerycunha.com.br.

² Assessora Jurídica de Desembargador do Tribunal de Justiça/RS. Mestranda em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS. Pós-graduada em Direito Administrativo e Gestão Pública pela FMP/RS. Integrante do Grupo de Estudos do Projeto de Pesquisa Impactos das alterações do marco legal da Política Urbana Brasileira e processos de resistência em contextos legais, coordenado pela Prof^a. Dra. Betânia Alfonsin, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público/RS e vinculado no CNPq ao Grupo de Estudos Tutelas à efetivação dos Direitos Transindividuais. E-mail: camilarapaki@hotmail.com.



olhar também ampliado. O crescimento assente das ocupações em lugares precários e informais trouxe urgência na necessidade de se pensar em alternativas de urbanização e regularização fundiária dos territórios.

A cidade informal avança e o aparato estatal é instado a esse atendimento, seja em serviços essenciais e básicos, seja com políticas de inclusão social, educação, saúde, assistência e soluções que fomentem também empregos ou atividades econômicas. O espaço urbano necessita de recursos para sua subsistência e para dar conta de suas competências constitucionais, legitimamente demandadas por seus munícipes. Para tal, é preciso gestão profissional, qualificada e atenta a essas ocorrências.

É nesse contexto que a regularização fundiária se apresenta como uma das políticas públicas inclusivas que dialoga com instrumentos urbanísticos e que permite trazer para a cidade formal a cidade informal, a qual se forma sem a devida prestação estatal no seu desenvolvimento.

Trata-se, portanto, de um direito fundamental a ser enfrentado: o direito à moradia, ou mais que isso, o direito à cidade.

Para que se possa bem enfrentá-lo, entendendo-o como direito fundamental, é imprescindível que tal direito seja compreendido como política pública permanente. Nesse aspecto, há experiências que podem ser analisadas, a fim de demonstrar a implantação – exitosas e inexitosas - de regularizações fundiárias a partir de uma concepção da necessidade da multidisciplinariedade nas suas execuções.

A intenção do presente estudo é abordar essas experiências no trato do tema, avaliando os possíveis equívocos na abordagem e experiências que não foram exitosas, assim como as implementações com resultados positivos na gestão das cidades com os reflexos que daí advém.

A legislação urbanística, que se modificou e se aprimorou ao longo dos anos, trouxe instrumentos urbanísticos que permitiram avanços na articulação institucional para implementação de políticas de regularização fundiária mais simplificadas e que garantiram real efetividade.

O conceito de políticas públicas no Direito Urbanístico consiste no dever do administrador promover e implementar políticas públicas aptas à melhoria das



condições de vida urbana. E isso não significa a promoção de políticas voltadas unicamente à garantia de habitação, no sentido de conferir um “teto” para morar aos cidadãos. Mais que isso, melhoria das condições de vida urbana deve ser entendido como a viabilização do exercício, na cidade, dos direitos inerentes à dignidade da pessoa humana, já que o espaço urbano é palco do exercício da cidadania.

Em assim sendo, políticas públicas de regularização fundiária devem ser entendidas como pauta permanente nas agendas municipais, na medida em que não se reduz tão somente à promoção de melhorias urbanas ou à segurança da posse dos moradores, mas consistem num processo complexo multidisciplinar, que envolve dimensões jurídica, urbanística e social. Tratam-se, pois, de intervenções conduzidas pelo Poder Público que visam assegurar regularização jurídica dos lotes, urbanização da área e regularização urbanística dos assentamentos. Isto é: são políticas públicas de caráter multidisciplinar.

A par disso, será desenvolvida análise com base em dados estatísticos, no regramento normativo aplicado em cada local, em eventuais enfrentamentos judiciais, na estrutura existente ou dimensionada para o desenvolvimento, a continuidade da política pública e seus resultados no tempo.

A título de exemplo, serão apresentadas experiências de intervenções urbanas que não consideraram as dimensões jurídica, urbanística, física e social de forma conjunta, tal como o paradigma peruano (“Programa Perú um país de proprietários”), em que houve a preocupação com a regularização tão-somente jurídica dos lotes, bem como a experiência do estado do Rio de Janeiro (“Programa Favela-Bairro”), onde houve uma política de regularização das favelas voltada unicamente para a readequação física e urbanística dos locais. Portanto, são casos de intervenções que frustraram parte do objetivo de uma efetiva política pública de regularização fundiária.

Será, também, exposto o modelo adotado pelo Município de Porto Alegre, em que se tem a regularização fundiária como objeto de tratamento pela Procuradoria-Geral do Município desde o ano de 1994, possuindo lei específica com essa previsão (Lei 7433/94). É a única Procuradoria Municipal de Capital no país que possui a regularização fundiária de interesse social dentre suas atribuições, com



competência legal para seus procuradores ajuizarem as ações em favor de terceiros, assumindo postura proativa na atuação institucional e na consolidação da prática na cidade.

A referida atuação foi objeto de inscrição como prática inovadora no projeto Innovare, sendo vencedora na categoria advocacia em 2016.

Diante disso, a intenção é avaliar essa prática com seus resultados para a gestão da cidade e seu efetivo enquadramento como política pública, nos conceitos jurídicos aplicáveis, além de avaliar se a sua adoção em uma Procuradoria Municipal tem sido efetiva e possível de ser assim espelhada por outros órgãos jurídicos, com os passos de sua implementação em registro histórico.

O objetivo do presente estudo é abordar os exemplos práticos relacionados, os instrumentos normativos existentes e afirmar a compreensão da regularização fundiária como uma política pública permanente nas gestões da cidade, em uma concepção de fundamentalidade constitucional relacionada ao direito à cidade, como necessária a uma gestão eficiente de cidades modernas e inteligentes.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, 11/07/2001, retificado em 17/07/2001, Brasília, DF.

PORTO ALEGRE, Prêmio Innovare. Projeto vencedor da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre. Categoria Advocacia, 2016. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?p_secao=553 .

PORTO ALEGRE, Lei 7433, de 06 de junho de 1994. CRIA A ASSISTÊNCIA JURÍDICA MUNICIPAL JUNTO A PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO, CRIA CARGOS E DA OUTRAS PROVIDENCIAS. Diário Oficial de Porto Alegre, 07/06/1994. Inserção no Sistema Leis Municipais 22/10/2007.