

INOVAÇÃO EM ASSENTAMENTOS POPULARES

A regularização fundiária e associativismo na construção de políticas urbanas

Sergio Marcos Carvalho de Ávila Negri

Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

E-mail: smcnegri@yahoo.com

Leonardo Alejandro Gomide Alcântara

Universidade Federal Fluminense (UFF).

E-mail: leoalejandrogomide@yahoo.com.br

Frederico Carlo Boscaro de Castro

Advogado.

E-mail: emailautor@dominio

RESUMO

O presente artigo explora conclusões parciais de uma pesquisa empírica em andamento, sobre inovações em assentamentos populares. Realiza-se um estudo de caso, envolvendo o processo de regularização de terrenos presentes na comunidade Terra Nossa, em Juiz de Fora-MG. São utilizados como fontes de dados o plano diretor de Juiz de Fora, o respectivo processo administrativo de regularização, e informações coletadas em campo. A partir dos dados levantados, procura-se estabelecer uma análise sobre os instrumentos de regularização fundiária na Política Urbana, observando, também, o papel da participação social na implementação de seus institutos.

Palavras-chave: Inovações; assentamentos populares; associativismo.

ABSTRACT

This article explores partial conclusions of an empirical research in progress on popular settlements innovations. It develops a case study related to the regularization process of some lands located in Terra Nossa community, in the city of Juiz de Fora-MG. The work uses as its data sources the comprehensive city plan of Juiz de Fora, the respective administrative process and information collected in the field. From the data collected, we seek to establish an analysis of the regularization instruments in urban policy, also noting the role of social participation in implementing its institutes.

Keywords: Innovations; Popular Settlements; Associativism.

INTRODUÇÃO

A realidade das populações residentes nos grupamentos humanos economicamente fragilizados dos grandes e médios centros urbanos, regra geral, é de grande alienação de seus direitos fundamentais, incapacidade plena de inserção de seus interesses na esfera pública e baixa organização política. Essa realidade se reproduz também nos assentamentos urbanos, que, geralmente, são criados pelo Poder Público sem a devida assistência e consideração de aspectos socioambientais, principalmente no que tange à formação de uma cultura político-cidadã, consciência de direitos fundamentais e da promoção de identidade comum entre os assentados. Problemas com relação ao descontrole no uso e ocupação do território bem como de seus recursos ambientais também são frequentes, acarretando em graves consequências como favelizações, alienação de imóveis e retorno às ruas de assentados, degradação ambiental, criminalização, entre outros.

O presente artigo se debruça sobre o processo de regularização fundiária dos terrenos existentes na comunidade denominada Terra Nossa, localizado no bairro Previdenciários em Juiz de Fora - MG. O município, localizado na Zona da Mata Mineira, com 516.247 habitantes, como grande parte dos municípios de médio porte, possui alguns assentamentos urbanos já implementados e outros em implementação, dentro de suas políticas habitacionais, estabelecidos de forma desarticulada ou com baixa integração com outras políticas setoriais, como meio ambiente, educação, saúde, esporte etc., apresentando diversos e distintos problemas.

ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

A pesquisa parte de uma análise empírica, com escopo exploratório, visando estudos continuados sobre os assentamentos urbanos do município e futuras atividades acadêmico-extensionistas a partir dos dados coletados. No que tange ao assentamento objeto do presente estudo, os dados são apresentados de maneira descritiva buscando dimensionar as principais questões referentes à área em análise.

No presente artigo foram utilizados como fontes de dados o plano diretor de Juiz de Fora, Lei Municipal 9811/2000, o processo de regularização fundiária do assentamento Terra Nossa do bairro Previdenciários (processo administrativo n. 013409/2008) e os dados coletados em campo na referida área, como imagens, conversas e observações diretas.

Para a realização do campo, procurou-se confrontar a Lei 11.977/09 com o que o Poder

Público realizou efetivamente no local destinado ao assentamento. Para tanto, após leitura minuciosa do documento legal e estabelecidos os pontos de análise, partiu-se da observação direta e tomada de fotografias como forma de comprovação do que foi confrontado. Além disso, foram coletadas informações com a população local com o Engenheiro responsável pela regularização, através de conversas informais. Essas, contudo, não foram registradas por via de gravações de voz, procedimento considerado desnecessário à consecução dos fins da pesquisa em tela, neste primeiro momento.

Essa análise in locu objetivou, além do conhecimento prévio da área, construir ferramentas capazes de ampliar a compreensão sobre o objeto pesquisado e avaliar a ação governamental efetivamente realizada frente ao que preconiza o texto legal. Sem finalidades de denúncias ou simples críticas, as informações obtidas são lançadas em um plano teórico sobre a necessidade de aprofundamento democrático e participação cidadã direta, como forma de fiscalização contínua do Poder Público e condição sine qua non para o cumprimento de suas funções precípua.

INOVAÇÃO EM ASSENTAMENTOS: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E LEGITIMAÇÃO DA POSSE

Considerações iniciais da Lei 11.977/09

Em março de 2009, foi editada a medida provisória nº 459, posteriormente convertida na Lei 11.977 de 11 de julho de 2009, por meio da qual foi instituído o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, dispendo sobre regularização fundiária de assentamentos urbanos, voltado, principalmente, para a promoção do acesso à moradia à população de baixa renda. Com o advento da referida Lei, acrescida das alterações inseridas pela Lei nº 12.424/2011, procurou-se a efetivação de vetores já consagrados na Constituição Federal de 1988, como a busca de uma maior inclusão social e a promoção do direito à moradia (Gomes 2012).

Com o objetivo de se aproximar da cidade real, a Lei Federal no 11.977/2009 procurou consolidar uma nova agenda para o combate à informalidade urbana e à insegurança na habitação. Para tanto, formatou-se um novo modelo de regularização fundiária urbana, capaz de integrar, em princípio, as questões sociais, jurídicas, ambientais e urbanísticas

dos assentamentos informais.

De acordo com o artigo 46 da Lei 11.997/09:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil Lei 11977 2009).

É importante lembrar que a ocupação irregular do solo não se restringe aos assentamentos populares, verificando-se também em áreas ocupadas por pessoas dotadas de recursos financeiros. Nesse sentido, a acomodação das várias dimensões que se relacionam com a regularização perpassa também pela existência de modelos legais variados, capazes de se adequar às particularidades dos próprios assentamentos.

Para atender a essa necessidade de diferenciação, o legislador, no artigo 47, apresentou dois regimes de regularização: a regularização fundiária de interesse social e a regularização social de interesse específico. No primeiro caso, encontram-se os assentamentos populares, formados, em sua quase totalidade, por pessoas que vivem à margem do mercado regular de habitação. Nesses casos, a concretização do direito à moradia exige um tratamento diferenciado, com procedimentos especiais e requisitos próprios. Para outros assentamentos, que não se enquadram no modelo anterior, deverá ser adotada a regularização de interesse específico, sem as facilidades e condições especiais criadas para os assentamentos que envolvem predominantemente população de baixa renda (Brasil Lei 11977 2009).

Regularização de interesse social:

Demarcação e Legitimação da posse

Pressupostos e requisitos

A regularização fundiária de interesse social envolve um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais direcionadas a assentamentos irregulares, ocupados, predominantemente, por população de baixa renda.

De acordo com a delimitação semântica apresentada na própria lei, no art. 47, VI, entendem-se como assentamentos irregulares as ocupações geradas por

parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia (Brasil Lei 11977 2009). Além dos pressupostos destacados, o legislador estabeleceu que a regularização de interesse social deveria ser utilizada no seguintes casos: a) área ocupada de forma mansa e pacífica há, pelo menos, cinco anos; b) ocupação situada em Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS); c) áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

Na primeira situação, mesmo com a alteração promovida pela Medida Provisória n 514 de 2010, nota-se ainda uma aproximação da regularização de interesse social com os requisitos da usucapião especial para fins de moradia. Já as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) representam parcela de área urbana prevista no Plano Diretor ou por outra lei municipal, utilizada para moradia de população de baixa renda (Brasil Lei 11977 2009).

Geralmente, são consideradas Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) todas as áreas identificadas como de ocupação subnormal. Essas áreas caracterizam-se pela existência de assentamentos desprovidos dos padrões mínimos de infraestrutura (água, luz e esgoto), acessibilidade e habitabilidade, o que as coloca numa situação de segregação social. Apesar de incluírem-se no grupo denominado de “ocupação subnormais”, essas comunidades possuem características heterogêneas e específicas pois cada qual apresenta uma realidade única e complexa. Daí a necessidade de serem desenvolvidos projetos específicos para cada ZEIS.

No procedimento de regularização fundiária destacam-se principalmente dois institutos: a demarcação urbanística e a legitimação da posse. O primeiro representa um procedimento administrativo para delimitação do imóvel que será objeto da regularização, pautado na descrição da área ocupada, na identificação dos ocupantes e na qualificação da natureza e do tempo das respectivas posses. Na legitimação, o Poder Público procura conferir segurança à situação precária dos ocupantes, com a atribuição de um título que confirma a posse direta sobre o imóvel objeto da demarcação. Em regra, esses dois institutos são implementados com a atuação da Administração Pública e o Registro de Imóveis, sem contar, assim, com a participação do Poder Judiciário.

Demarcação urbanística: do auto de demarcação ao projeto

Para a implementação do procedimento de regularização fundiária, o legislador estipulou a necessidade de elaboração do auto de demarcação urbanística. De acordo com o art. 56, § 1º, I, II e III, esse documento deverá conter a planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, dos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados; planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante no registro de imóveis; e certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis, ou, diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes (Brasil Lei 11977 2009).

Com a conclusão da instrução do auto de demarcação, encaminhar-se-á o mesmo para o registro de imóveis. O oficial do registro deverá proceder às buscas para identificação do proprietário da área a ser regularizada e de matrículas ou transcrições antigas do imóvel demarcado. Após a realização das buscas, o proprietário e os confrontantes da área serão notificados, pessoalmente ou pelo correio. Por sua vez, o Poder Público responsável pela regularização também deverá notificar, por edital, eventuais interessados, bem como o proprietário e os confrontantes da área demarcada que não forem localizados.

Nessa fase, em caso de impugnação ao procedimento por parte do proprietário ou outro interessado, o oficial do Registro promoverá tentativa de acordo entre o Poder Público e demais envolvidos. No entanto, não lhe cabe decidir o litígio, que, se for o caso, poderá ser apreciado pelo Poder Judiciário. No caso de acordo, ou inexistindo impugnação, será feita a averbação na matrícula do imóvel descrito na demarcação. Caso não exista matrícula, cumpre ao oficial a abertura de nova matrícula para completar a referida averbação.

Com a averbação do auto de demarcação, o Poder Público deverá elaborar o projeto previsto no art. 51 ou mesmo ratificar as plantas e memoriais já elaborados e submeter o parcelamento dele decorrente a registro, obedecendo aos requisitos do art. 65. O projeto será submetido à análise do Município. Esta aprovação corresponde ao licenciamento urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social. Caso o

Município tenha conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado poderá ainda ser conferido o licenciamento ambiental (Brasil Lei 11977 2009).

Em busca de uma maior efetividade na regularização fundiária, não se deve cobrar um rigor exacerbado na confecção do projeto ou no atendimento das exigências colocadas no art. 51 (Salles 2012). Nesse sentido, é que a lei autoriza, em seu art. 52, que o Município reduza o percentual de áreas destinadas ao uso público, correspondendo às vias, praças e áreas institucionais. Ademais, o projeto previsto no art. 51 deve corresponder à situação local, atendendo aos padrões aceitos pelo Município, levando em conta que a regularização poderá ser implementada por etapas, conforme § 3º do art. 51 (Brasil Lei 11977 2009).

Questão interessante diz respeito ao licenciamento ambiental. No procedimento específico de regularização de interesse social, admite-se, por decisão motivada, a regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APP's), ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, conforme destacado no § 1º do artigo 54. Para tanto, foi prevista a necessidade de estudo técnico que comprove que a intervenção promoverá a melhoria das condições ambientais existentes no local (Brasil Lei 11977 2009).

Registro do parcelamento e Legitimação da posse

Com a aprovação do projeto, passa-se ao registro do parcelamento, que resultará na abertura de matrícula para toda a área objeto de regularização, se não houver, e na abertura de matrícula para cada uma das parcelas resultantes do projeto de regularização fundiária, conforme art. 66. O principal objetivo nessa fase é gerar melhor detalhamento registral, dando certeza à regularização e segurança jurídica, deixando de lado possíveis incertezas geradas pelas imprecisas prescrições das antigas glebas (Brasil Lei 11977 2009).

Após o registro do parcelamento, será concedido pelo Poder Público promovente o título de legitimação da posse aos ocupantes já cadastrados. Para tanto, não podem ser concessionários, foreiros, ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural; não podem ser beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente (art.59, §1º, I, II, III); e os lotes ou fração ideal não podem ser superiores a 250 metros quadrados. De acordo com o § 2º do artigo 58, o título será concedido preferencialmente em nome da mulher e registrado na matrícula do imóvel. O título de legitimação de posse confere o direito ao registro, muito embora se refira à posse e não esteja agraciado

pelos incisos do art. 167 da Lei de Registros Públicos (Brasil Lei 6015 1973).

A demarcação urbanística e a legitimação de posse não resultam em alteração de domínio dos bens imóveis sobre os quais incidem. Isto somente se processará com a conversão da legitimação de posse em propriedade, pelo procedimento do art. 60 que se refere à usucapião do art. 183 da Constituição Federal. O detentor do título de legitimação da posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal (Brasil Constituição 1988).

Da demarcação à legitimação da posse, nota-se, mais do que a simples enunciação de diretrizes e programas, a preocupação louvável com a disciplina de novos instrumentos e procedimentos, voltados para promoção de ações concretas de regularização fundiária. No lugar do protagonismo judicial presente nas ações possessórias e de usucapião, busca-se a inserção de novos atores (Paiva 2013).

Nesse contexto, destaca-se tanto a participação do Poder Público como a do Registro de Imóveis para a solução de questões jurídicas e sociais, de forma a assegurar a consolidação da situação de permanência em áreas urbanas ocupadas de modo irregular para fins de moradia. Apesar do inegável esforço na construção de uma nova política urbana, experiências anteriores, como a dificuldade na implementação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade e no Planos Diretores municipais, geram uma certa desconfiança na busca de um política urbana efetivamente democrática (Ferreira 2010).

REGULARIZAÇÃO DOS TERRENOS EXISTENTES NA COMUNIDADE TERRA NOSSA, BAIRRO PREVIDENCIÁRIOS, JUIZ DE FORA-MG

Diretrizes referentes à habitação no Plano Diretor de Juiz de Fora

A Constituição de 1988, em seu artigo 182, havia imposto aos municípios com mais de 20 mil habitantes a elaboração e aprovação de um Plano Diretor para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Brasil Constituição 1988). Para atender ao dispositivo constitucional, a Lei

municipal n 9811 de 27 de junho de 2000 instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora (PDDU). Como enunciava em seu primeiro artigo, pretendia-se com o plano a materialização de um instrumento básico para a coordenação da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana (Juiz de Fora Lei 9811 2000).

Inspirado por outros municípios brasileiros, que, mesmo antes de 1988, já haviam implementado novos instrumentos de política urbana, o Plano Diretor de Juiz de Fora se estruturou em torno de quatro tipos de instrumentos de planejamento do controle urbano: a) Diretrizes Setoriais de Desenvolvimento; b) Macrozoneamento; c) Projetos Gerais de Urbanificação; d) Planos Locais de Urbanificação. Na parte das diretrizes referentes à habitação, o artigo 18 do Plano Diretor enunciava expressamente que o Município, na promoção do direito à moradia, deveria garantir a inserção das favelas e loteamentos irregulares no planejamento da cidade (Juiz de Fora Lei 9811 2000).

Na tentativa de se buscar uma disciplina adequada às especificidades de uso e ocupação do solo nas diversas regiões da cidade, foram criadas as chamadas áreas de especial interesse, sujeitas a um regime urbanístico especial. Entre as áreas assim classificadas, destacavam-se as chamadas Áreas de Especial Interesse Social (AEIS):

Artigo 30. Área de Especial Interesse Social (AEIS) é a área de ocupação ou loteamento irregular, não titulado, clandestino ou abandonado, cuja declaração de especial interesse objetiva a sua regularização urbanística ou fundiária, mediante a elaboração de projetos específicos (Juiz de Fora Lei 9811 2000).

Ao mesmo tempo, foram identificados, no plano, dois grande modelos de assentamentos, que se diferenciavam pela forma com que se relacionavam com o Poder Público. No primeiro grupo, encontravam-se as ocupações espontâneas, geralmente originárias de invasões, desprovidas ou em condições precárias de infraestrutura, serviços e equipamentos básicos, algumas delas implantadas em áreas consideradas de risco de desabamento e/ou insalubridade, nas quais havia urgência na adoção das medidas preconizadas no plano diretor (Juiz de Fora Lei 9811 2000).

No segundo caso, estavam os assentamentos já

submetidos a algum tipo de intervenção por parte do Poder Público, seja em infraestrutura, equipamentos, ou que tenham tido sua situação fundiária regularizada, mas que ainda apresentavam condições precárias de habitabilidade. Nestes casos, as intervenções deveriam ser pontuais e específicas de acordo com as necessidades existentes. As intervenções nas AIES, tanto no primeiro com no segundo grupo, dependeriam de um projeto específico, multidisciplinar, coordenado de forma a sempre envolver a participação da comunidade independentemente do seu estágio de organização (Juiz de Fora Lei 9811 2000).

Descrição da regularização da Comunidade Terra Nossa, Bairro Previdenciários, Juiz de Fora-MG

Para o presente artigo, foi escolhida a regularização fundiária feita pelo Município de Juiz de Fora em prol de terreno da Associação de Moradores Cooperativa Unidos Comum Terra Nossa Habitacional. A área foi descrita no processo de regularização da seguinte maneira: regularização de área ocupada por famílias que compõem a faixa da população de baixa renda, localizada no Bairro Previdenciários, em uma área total de terreno de 59.298,00 m², designada como comunidade Terra Nossa (Juiz de Fora Processo 013409 2008).

Conforme relatado pelo Engenheiro responsável pela regularização, o suposto proprietário do terreno ingressou, em 13/12/1999, com Ação de Reintegração de Posse para reaver área invadida por diversas famílias. Três dias após a propositura da referida ação, a justiça deferiu liminar em favor do autor. Em 11/05/2000, os moradores, representados pela Cooperativa Terra Nossa Habitacional, registrada na Junta Comercial de Minas Gerais, entraram em acordo com o autor da ação.

Das informações descritas no processo administrativo consta que a área foi negociada na ocasião por R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais), sendo que a Cooperativa Terra Nossa Habitacional aparecia como promitente compradora do terreno. No próprio contrato, conforme as informações descritas no processo, havia previsão de cláusula sobre a entrega do imóvel, na qual se destacava que, para obtenção do título de propriedade, os moradores deveriam ingressar com Ação de Usucapião.

Segundo o relato que consta do processo administrativo, a cooperativa procurou o Poder Público para que a situação do assentamento fosse regularizada. Em razão da inércia do Município, a

própria cooperativa buscou desenvolver ações para organizar a ocupação. Nesse momento, conforme descrito no processo, após visita de um Fiscal da Prefeitura, foi aplicado auto de infração e multa no valor de R\$462.551,60 (quatrocentos e sessenta e dois mil, quinhentos e cinquenta e um reais e sessenta centavos), valor que correspondia a mais do que o dobro do valor pago pela Cooperativa.

Para tentar resolver o problema dos moradores da localidade, foi inicialmente proposta a usucapião coletiva. Contudo, com o advento da Lei 11.977/09, as partes envolvidas entenderam que o melhor caminho a seguir seria o da regularização fundiária. Nesse sentido, em função da relevância da legislação para o caso, o coordenador do programa de regularização fundiária de Juiz de Fora (PRF) destacou a importância da aludida lei e sua aplicação para o caso em questão.

Nesse momento, foi solicitada à Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora (EMCASA) a utilização do auto de demarcação urbanística como meio de regularização fundiária da ocupação irregular da Comunidade Terra Nossa. A prefeitura atua no setor da moradia principalmente através dessa empresa municipal, constituída como sociedade de economia mista, que apresenta como acionista majoritário a própria Prefeitura de Juiz de Fora. À EMCASA competem o cadastramento de demandantes de moradias e a definição de quando, onde e como serão oferecidas novas oportunidades na área habitacional para o assentamento. Atua também na intermediação entre Prefeitura e outras esferas governamentais, para fins de levantamento de recursos e a concepção, o gerenciamento e a operação financeira, referentes às soluções para moradia popular.

O parecer da Procuradoria Municipal foi favorável, destacando o êxito que o caso poderia ter, especialmente quanto à celeridade buscada pela legislação, tendo em vista que tanto a área como os moradores já haviam sido identificados (Juiz de Fora Processo 013409 2008).

Para facilitar a regularização, foi feito o memorial descritivo contendo as medidas e confrontações. Posteriormente, foi realizado o auto de demarcação urbanística para a regularização fundiária de assentamentos urbanos. O auto de demarcação urbanística foi instruído nos ditames do §1º do art. 56 da Lei 11.977/09, contendo planta e memorial descritivo da área a ser regularizada e, em seguida, enviado ao Cartório do 1º Ofício de Registro de

Imóveis para que fosse promovida a devida averbação (Juiz de Fora Processo 013409 2008).

Na época da realização da pesquisa, o registro do projeto de regularização estava no aguardo da averbação do auto de demarcação. A ausência de qualquer documentação capaz de indicar a titularidade da área ocupada acabou, na prática, postergando a solução da regularização, na medida em que impediu o cartório de notificar possíveis proprietários. Ao mesmo tempo, como relataram os próprios moradores nas visitas feitas à comunidade, a extinção da Cooperativa Habitacional contribuiu para o impasse na regularização, uma vez que acabou diluindo as demandas dos moradores, que, até o momento da realização da pesquisa, não se mostravam ainda organizados.

Resultados da análise da regularização

Mesmo sendo encaminhado o auto de regularização ao cartório, convém frisar que as medidas de adequação da infraestrutura básica ainda não foram concluídas, destacando-se: rede de esgoto, asfaltamento, coleta de lixo, entre outras. Previsão esta contida no art. 51, V c/c art. 55§ único, ambos da Lei 11.977/09.

A respeito da incompletude das medidas de infraestrutura básica, cabe destacar que a falta de participação popular afeta as reivindicações, gerando, assim, prejuízos na qualidade de vida da população.

A Lei 11.977/09 destaca em seu art. 48, III, a necessidade de participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização. No caso em análise, a participação dos moradores só aconteceu no início do processo, quando ainda existia a Associação de Moradores Cooperativa Unidos Comum Terra Nossa Habitacional.

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:

III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização (Brasil Lei 11977 2009).

Cabe ressaltar que a falta de organização de moradores gerou empecilhos para a própria participação no processo, prejudicando debates e até mesmo discussões a respeito do caso. A extinção da associação foi fundamental para que não ocorresse mais essa participação popular. São perceptíveis no

caso concreto os prejuízos trazidos pela ausência de participação dos moradores. Os interessados não sabem da situação em que o processo se encontra e ficam reféns de uma resposta do Poder Público, a qual por vezes não ocorre.

Tendo em vista os estudos de Kerstenetzky, percebe-se no associativismo certo conformismo, gerador de apatia política e às vezes de políticas de facções. Ao longo da existência de uma associação, há um esvaziamento do discurso político na proporção em que se aumenta a coesão associativa, pois passa-se a buscar a provisão de um bem coletivo específico e a produzir ativamente apatia política (Kerstenetzky 2003). Boschi, por sua vez, diz que, embora os movimentos associativos possam prover e expressar alguma democracia interna, não se pode negligenciar a circunstância de que os próprios movimentos podem conter as sementes imperceptíveis da opressão, em vista de sua dinâmica interna e o fato de que podem reproduzir elementos do ambiente institucional ao seu redor (Boschi 1987:31).

Nesse sentido é apontada a ação positiva do Estado, por meio de políticas redistributivas (como nas perspectivas rawlsianas), como melhor caminho para ampliar a legitimidade democrática e reduzir as desigualdades políticas. Já que o estímulo ao associativismo não se traduz necessariamente em maior participação e menor desigualdade (Kerstenetzky 2003).

Entretanto, focando a real implementação de políticas públicas para os grupos mais sensíveis na realidade social urbana, a máquina estatal e suas ações vêm se mostrando insuficientes e extremamente limitadas, ainda que nas políticas redistributivas, em absorver as reais demandas e organizar devidamente o espaço urbano. Ao contrário, a realidade nos mostra que o Estado trabalha muito mais em prol de grupos economicamente mais favorecidos ou das suas alianças do que daqueles que realmente precisam dele, resultando na geografia extremamente iniqua do espaço urbano. Nesse viés, a fiscalização da sociedade civil e a ampla participação democrática são inarredáveis como instrumentos complementares à atuação do Estado na busca de caminhos para as mudanças sociais e para criação de uma cidade mais justa e sustentável.

A democracia hodierna centrada no formalismo e na representação político-partidária, conforme

apontamento bastante generalizado dentre os teóricos contemporâneos, vem se mostrando insuficiente na promoção dos direitos e garantias das pessoas mais fragilizadas economicamente, incapaz de harmonizar os interesses das sociedades complexas, multiculturais e pluralistas da atualidade, bem como extremamente carente do que lhe dá substância, o poder do povo. A organização social exige hoje que não haja uma sede própria para a sociedade civil e o Estado, o público e o privado; e nem uma materialidade institucional específica como cultura, política e economia, fundando-se na deliberação democrática enquanto exigência cosmopolita (Santos 1999).

A atualização, aprimoramento e superação das deficiências do modelo democrático formal requerem um longo e continuado processo de educação cidadã, conscientização sobre direitos essenciais e capacitação para a cidadania proativa, direcionada, principalmente, para aqueles mais fragilizados na sociedade. Conforme ressalta Vieira, o ponto de partida da prática democrática passa a ser a própria sociedade, vista como origem do poder (Vieira 2001). O poder deve emanar do povo.

Trata-se de modernizar a sociedade civil para combater as tradicionais estruturas de dominação e exclusão que se apresentam incrustadas na sociedade, dentro e fora do aparelho Estatal.

Para a concretização dessa proposta, a democracia cidadã deve ser mais do que um status legal, mas o elemento central de uma cultura política compartilhada. O Estado deverá ampliar sua eficácia não apenas com aperfeiçoamentos técnicos e burocráticos de sua governabilidade, mas principalmente democratizando todas as suas instituições e abrindo canais permanentes de comunicação e participação da sociedade civil nas decisões, com uma verdadeira descentralização do poder, através de espaços-públicos não estatais como condição para a democracia contemporânea.

A realização desse modelo, que já se encontra como uma tendência na realidade social, requer transparência absoluta das atividades do Estado e o seu controle irrestrito pela sociedade. Para tanto são necessários instrumentos que combinem as instituições atuais com mecanismos de participação efetiva e deliberativa, tais como: consultas, referendo, plebiscito e formas de participação paritárias que comportem elementos do poder público e da sociedade civil, como são os conselhos gestores

de políticas públicas. Dentro dessa perspectiva o associativismo é indispensável como instrumento de captação dos interesses alocados nas esferas privadas e na tradução dos mesmos para a esfera pública desses espaços de participação democrática (Habermas 2003).

Sob tal ótica, esses espaços só fazem sentido quando efetivamente ocupados pela sociedade civil, principalmente por aqueles que possuem maiores necessidades e foram historicamente excluídos da política tradicional. Isso só é possível com a capacitação dessas pessoas para atuação nos espaços, com a promoção de uma educação cidadã e com a conscientização sobre direitos essenciais. As decisões tomadas nessas instâncias de participação, sobre políticas públicas em geral, podem afetar sobremaneira a configuração do espaço urbano, favorecer a redução das desigualdades e inclusão daqueles marginalizados, mesmo quando se trata de assentamentos urbanos mais assistidos pelo governo, como no caso em foco.

CONCLUSÃO

No que se refere à realidade apresentada com o caso prático de regularização fundiária e posterior legitimação de posse, não seria um excesso ficar apreensivo com possíveis consequências sociais indesejadas para a região em médio lapso temporal. A desassistência continuada do Poder Público para com os equipamentos urbanos necessários ou a favelização podem ser consequências diretas de assentamentos urbanos insuficientemente planejados. Como já ocorrido em outras situações, no caso concreto apresentado também há o risco de se buscar a concretização da moradia sem observância de outros direitos fundamentais, por vezes, gerando mais problemas do que soluções.

Pelo histórico brasileiro, não é de espantar se atuais e futuras legitimações de posse fiquem paralisadas. No caso analisado, a extinção da associação acabou promovendo uma diluição das demandas e anseios da comunidade local. Apesar da análise empenhada não possibilitar categoricamente estabelecer uma relação de causa e efeito, por estar restrita a um estudo de caso, é possível perscrutar essa relação. Isso posto que nas conversas empenhadas revelou-se uma crescente desorganização das demandas locais com a extinção da associação e, ao mesmo tempo, o andamento anômalo do processo de regularização no que tange

à implementação de infraestrutura básica e realização de políticas públicas no local.

O estudo demanda aprofundamento e outros níveis de experimentação, conforme já mencionado, e um de seus objetivos é justamente a sua continuidade.

De todo modo, é possível extrair, dessa fase inicial, a conclusão de que esses assentamentos urbanos se apresentam como “excelentes laboratórios” para se avaliar tanto como se dá a implementação de políticas públicas em áreas com maior ou menor organização social, quanto para exercer atividades extencionistas, na conscientização em direitos fundamentais, fortalecimentos de associações e auxílio na instrumentalização de demandas locais. Por esse caminho a participação democrática mais direta pode ser avaliada em seus resultados na construção do espaço urbano, na retomada da Polis.

REFERÊNCIAS

BOSCHI, Renato Raul. *A Arte da Associação, Política de Base e Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Vértice, 1987.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 05 out. 2012.

_____. Lei n. 11977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm Acesso em: 05 out. 2012.

_____. Lei n. 6015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015.htm Acesso em: 05 out. 2012.

FERREIRA, João Sette Whitaker. “Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um ‘urbanismo às avessas’”. In: Francisco de Oliveira, Ruy Braga e Cibele Rizek (coord.) *Hegemonia às avessas*. São Paulo: Boitempo, pp. 185-213. 2010.

GOMES, Rosângela Maria de Azevedo. *A usucapião administrativa: breves considerações*. Disponível em: <http://hcg.adv.br/arquivos/A%20usucapião%20administrativa.pdf> Acesso em: 04 nov. 2012.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. vol I e II Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

JUIZ DE FORA. Prefeitura de Juiz de Fora. Lei 9811 de 2000. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora. Disponível em:

http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000023630 Acesso em: 04 nov. 2012.

_____. Prefeitura de Juiz de Fora. Processo Administrativo 013409/2008. EM CASA/PRF dos terrenos existentes na comunidade Terra Nossa – Bairro Previdenciários.

KERSTENETZKY, Célia L. “Sobre associativismo, desigualdades e democracia”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo. v. 18 n. 53. 2003.

PAIVA, João Pedro Lamana. “O registro imobiliário e a regularização fundiária”. In: D. Castro. *Direito imobiliário atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SALLES, Venício. *Usucapião administrativa - Lei 11.977, de 2009*. Disponível em: http://www.cnbsp.org.br/Noticias_leiamais.aspx?NewsID=45&TipoCategoria=2 Acesso em: 20 de nov. 2012.

SANTOS, Boaventura de Souza. “Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo”. In: *A Crise dos Paradigmas em Ciências Sociais e os Desafios para o Século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto/Corecon, 1999.

VIEIRA, Liszt. *Os Argonautas da Cidadania: a sociedade civil na globalização*. São Paulo: Editora Record, 2001.

Sergio Marcos Carvalho de Ávila Negri

Doutor e Mestre em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio Janeiro (UERJ). Especialista em Direito Civil pela Università degli Studi di Camerino. Professor Adjunto do Departamento de Direito Privado da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

Leonardo Alejandro Gomide Alcântara

Doutorando e Mestre em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor da Faculdade de Direito e de Administração do Instituto Metodista Granbery.

Frederico Carlo Boscaro de Castro

Graduado em Direito pelo Instituto Metodista Granbery-JF. Advogado.