

# **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL E PROPRIEDADE DA TERRA URBANA NO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE-RS.**

Cledir da Conceição Lopes<sup>1</sup>

## **RESUMO**

O texto tem como objetivo apresentar elementos para a discussão da regularização fundiária de interesse social, especialmente, sobre a etapa de transferência e concessão de títulos em terras públicas. Para tanto, foi dividido em quatro partes: na primeira argumentamos sobre a necessidade de reconhecimento jurídico e urbanístico dos assentamentos irregulares, bem como abordamos definições e procedimentos aplicados em uma política de regularização fundiária de interesse social, na segunda apresentamos a situação de tal política no município de Rio Grande-RS, na terceira sintetizamos os processos de formação de quatro bairros analisados e na quarta parte, debatemos possibilidades e desafios para as políticas públicas e para as discussões relacionadas ao tema.

**Palavras-Chave:** Regularização fundiária, Direito à moradia, Espaço urbano.

## **LAND TENURE OF SOCIAL INTEREST AND URBAN LAND PROPERTY IN RIO GRANDE, RS, BRAZIL**

### **ABSTRAT**

This text aims at introducing elements to discuss land tenure of social interest, mainly regarding the phase of public land transfer and concession. Therefore, it was divided into four parts. The first one defends the need for juridical and urbanistic acknowledgement of unplanned settlements, besides addressing definitions and procedures applied to a policy on land tenure of social interest. The second part shows the status of such policy in Rio Grande, a city located in the south of Rio Grande do Sul state, Brazil, whereas the third one synthesizes the formation processes of four suburbs under analysis. Finally, the fourth part debates possibilities and challenges

---

<sup>1</sup> Doutorando em Geografia na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), linha de Pesquisa Dinâmica Territorial. Mestre em Geografia na Universidade Federal do Rio Grande. Endereço eletrônico: cledirlopes@gmail.com

that public policies and discussions on the issue have to face.

**Key words:** Land tenure, Right to housing, Urban space.

## **INTRODUÇÃO**

O presente texto tem como objetivo apresentar elementos para a discussão da regularização fundiária de interesse social, especialmente, sobre a etapa de transferência e concessão de títulos em terras públicas, buscando, a partir de uma realidade específica, evidenciar desafios e possibilidades inerentes à política de regularização fundiária.

Para tanto, foi dividido em quatro partes: a primeira, intitulada Regularização Fundiária e Propriedade da Terra Urbana, argumentamos sobre a necessidade de reconhecimento jurídico e urbanístico dos assentamentos irregulares, visto que a propriedade da terra urbana é um dos elementos da desigualdade social no Brasil, bem como abordamos definições, etapas e procedimentos aplicados na condução de um processo de regularização fundiária de interesse social.

Na segunda parte, intitulada Regularização Fundiária no Município de Rio Grande-RS, apresentamos dados sobre tal política e uma breve descrição do contexto em que se realiza. Na terceira parte, apresentamos aspectos da formação dos bairros Barra, Profilurb I, Profilurb II e Querência, definindo o conteúdo e a forma espacial dos assentamentos.

Na quarta e última parte, intitulada Algumas Possibilidades e Desafios à Regularização Fundiária de Interesse Social, debatemos problemáticas encontradas nos processos de regularização fundiária destes quatro assentamentos, que podem auxiliar na aplicação de políticas públicas em diferentes municípios.

## **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PROPRIEDADE DA TERRA URBANA**

A regularização fundiária de interesse social foi uma conquista da sociedade civil organizada, especialmente do movimento de Reforma Urbana, formado por movimentos sociais de luta pela moradia, associações de moradores, setores da academia, funcionários públicos e políticos progressistas; a partir do fim da década de

1970, no bojo do processo de democratização, reorganizou-se pelo direito e pela liberdade política de reivindicar à cidade e à moradia.

Segundo Brunett (2009) um dos princípios básicos deste movimento, foi a regularização fundiária de interesse social. Para o autor, a regularização fundiária é entendida como a regulamentação jurídica e urbanística da posse, produto de uma longa luta pelo reconhecimento do processo de ocupação de terras para a moradia, que culminou na construção de importantes instrumentos urbanísticos de legitimação da posse e na disponibilização de recursos públicos, para a regularização jurídica e urbana de ocupações consolidadas.

(...) a necessidade da criação de novos mecanismos legais que possibilitassem a regularização da posse aos moradores e a disponibilidade de recursos públicos, necessários para urbanização e programas habitacionais, passa a ser uma das questões prioritárias nas reivindicações da Reforma Urbana de 88, pois representa a afirmação do direito de propriedade conquistado pelas ocupações urbanas e a preservação de seus laços sociais e econômicos com o território. (BRUNETT, 2009, p.41).

A maior conquista do movimento de Reforma Urbana foi a promulgação dos Artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988 e sua posterior regulamentação, em 2001 no Estatuto da Cidade, lei federal 10.257 e na Medida Provisória 2.220. O Estatuto da Cidade estabeleceu diretrizes para o planejamento urbano, como a função social da propriedade, a gestão democrática das cidades e a regularização fundiária de interesse social. A Medida Provisória 2.220 regulamentou a transferência de título de concessão de uso em terras públicas.

Pode-se apontar como um avanço mais recente, a lei federal 11.977/09, que diferenciou regularização fundiária de interesse social de regularização fundiária de interesse específico<sup>2</sup>, e criou os procedimentos de Auto de Demarcação Urbanística e

---

<sup>2</sup> Lei Federal 11.977/2009 Art. 47, VII e VIII. Conceitua de forma distinta regularização fundiária de interesse social e regularização fundiária de interesse específico, e diferencia os procedimentos e os instrumentos a serem aplicados em cada situação. De forma resumida, pode-se dizer, que a regularização fundiária de interesse social é a política aplicada em assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por trabalhadores de baixos salários. Já, a regularização fundiária de interesse específico, é a política aplicada em assentamentos irregulares que não se enquadram nas características de interesse social.

os critérios de definição de Área Urbana Consolidada<sup>3</sup>. Estes foram importantes instrumentos, que facilitaram a aplicação dos processos de regularização fundiária de interesse social.

No que tange ao espaço urbano, as diferentes formas de ocupação da cidade praticadas pelos trabalhadores de baixos salários, representam uma estratégia de resistência frente à ausência de políticas públicas<sup>4</sup> e à inacessibilidade do mercado imobiliário. Sendo assim, ao longo do processo de formação da sociedade brasileira, a ocupação de terras urbanas ou a compra de lotes irregulares, foram as únicas possibilidades de resolver a falta de moradia para a fração de classe dos trabalhadores de baixos salários. Ademais, a propriedade da terra é, historicamente, um dos elementos da desigualdade social no Brasil.

Desde os primórdios da formação do Brasil como nação, a propriedade da terra é um dos elementos da desigualdade social. Em que pese que todos os Estados nacionais atuam para administrar diferenças sociais, entre as quais as regras e normas da propriedade, no Brasil, a garantia da propriedade privada tem sido mais recorrente. (RODRIGUES, 2014, p. 3).

Portanto, a regularização fundiária de interesse social, é um instrumento que visa garantir a afirmação de uma forma de apropriação do espaço urbano, atrelada ao valor de uso da moradia, bem como é o reconhecimento de um direito social constitucionalmente estabelecido, o direito à moradia, que representa uma conquista dos trabalhadores de baixos salários e do movimento de Reforma Urbana.

Em resumo, após 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória 2.220, foram definidas as diretrizes para a condução de processos de regularização fundiária de interesse social. Em 2009, uma nova formatação através da lei 11.977 transformou essas diretrizes em ferramentas de planejamento urbano, tornando a condução dos processos de regularização fundiária mais aplicáveis e

---

<sup>3</sup> Lei Federal 11.977/09 Art. 47, II.

<sup>4</sup> No período de 1986 a 2005 observamos a inexistência de políticas federais de habitação de interesse social, alguns programas foram executados, mas nenhum contemplava os trabalhadores de baixos salários.

compatíveis com a realidade das cidades brasileiras. A lei 11.977/2009 em seu Art. 44, definiu da seguinte forma a regularização fundiária:

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, 2009).

Apontaremos de forma sucinta a operacionalização de um processo de regularização fundiária em terras públicas. Na prática, a aplicação desse conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, é complexa, pois depende de vários procedimentos.

O primeiro procedimento é a caracterização do processo de formação do assentamento, trata-se de definir o conteúdo e a forma espacial, por exemplo: ocupação ou loteamento irregular. As ocupações, em geral, caracterizam-se pela autoprodução, os assentamentos são formados e construídos pela ação direta dos moradores. Já os loteamentos irregulares derivam das ações de proprietários de terras ou de empresas construtoras que loteiam áreas e vedem os lotes, são irregulares quando o loteador não aloca a infraestrutura necessária e não aprova os projetos nas instituições competentes, ficando assim, impedido de transferir aos moradores os títulos de propriedade.

Depois da definição do conteúdo e da forma espacial do assentamento, inicia-se a fase de levantamentos, o topográfico-cadastral, com a finalidade de verificar as medidas dos lotes, quadras, ruas e a compatibilização com a infraestrutura urbana existente, e o levantamento socioeconômico, com questões como o tempo de posse, usos estabelecidos no lote, renda familiar e número de famílias na unidade habitacional.

A partir dos resultados dos levantamentos topográfico e socioeconômico, tramitam-se os processos administrativos e jurídicos, na esfera do executivo, como a elaboração de minutas de leis e decretos, que versam sobre o regime urbanístico e gravam os espaços que serão regularizados como Áreas Especiais de Interesse Social

(AEIS) e com o Auto de Demarcação Urbanística<sup>5</sup>.

A última etapa, é a aprovação das leis na esfera do legislativo, incluindo a lei de transferência de títulos e de regimes urbanísticos especiais e o posterior encaminhamento das escrituras públicas de transferência e de concessões ao Cartório de Registro de Imóveis.

Para a conclusão do processo de titulação, é imprescindível considerar a questão da propriedade da terra, visto que, quando a ocupação é formada em um espaço de propriedade pública, os moradores podem ser titulados com concessões, como a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM)<sup>6</sup>.

Estes procedimentos ou etapas não necessariamente precisam seguir a ordem descrita acima, mas todos são indispensáveis numa regularização fundiária, tornando o processo lento, com entraves, desafios e interesses diversos. Tal descrição de procedimentos, evidencia também, que a regularização fundiária de interesse social está diretamente relacionada aos processos e aos agentes sociais que produzem o espaço urbano.

## **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE-RS.**

Desde a primeira metade do século XIX, a produção do espaço urbano no município de Rio Grande-RS foi impulsionada pelas atividades portuárias/comerciais e industriais, bem como pela crescente necessidade de moradia, contradição inerente ao capitalismo periférico e ao desenvolvimento do modo de vida urbano.

Durante a história, o município atravessou diversos ciclos de desenvolvimento econômico, que ora retraíam o crescimento das atividades produtivas, ora o aceleravam.

A partir de 2006, o município tornou-se sede de indústrias do setor naval, com capacidade de produção de navios-plataformas, embarcações de apoio e outras estruturas similares, projetos decorrentes do Programa de Aceleração do Crescimento

---

<sup>5</sup> Lei Federal 11.977/09. Art. 47, III.

<sup>6</sup> Medida Provisória 2.220/01.

(PAC), integrante da política federal de reestruturação da indústria naval brasileira, visando a extração e exploração das reservas de petróleo do Pré-Sal.

A reestruturação da indústria naval brasileira gerou um crescimento econômico e demográfico no município, atualmente Rio Grande é o 4º PIB do estado do Rio Grande do Sul e a população absoluta está estimada em 207.860 habitantes<sup>7</sup>.

Este processo impactou diretamente o mercado imobiliário e fundiário, o valor dos imóveis tanto para compra como para locação, aumentou em 70% no período de 2000 a 2006, e em 500% no período de 2006 a 2013, após a implantação das indústrias de construção de plataformas e navios petroleiros. (SILVA; GONÇALVEZ, 2014, p. 11).

Outros dois fatores foram igualmente relevantes para aceleração dos preços de imóveis e terras urbanas: o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009 e a retenção de terras e imóveis privados vazios e abandonados. O primeiro fator, política pública de escala nacional, aqueceu a cadeia produtiva da construção civil e o crédito imobiliário. O segundo, prática espacial histórica de escala local, manteve-se como estratégia de especulação imobiliária dos agentes capitalistas do espaço urbano.

Diante deste cenário, uma das iniciativas do poder público municipal foi buscar ações para solucionar os problemas relacionados à moradia, promovendo a construção de unidades habitacionais, ações de regularização fundiária e intervindo no preço da terra urbana, através da regulamentação de instrumentos que promovem a função social da propriedade<sup>8</sup>.

Apesar de não existir dados precisos sobre a totalidade da irregularidade fundiária no município de Rio Grande-RS<sup>9</sup>, o fato de ser uma cidade portuária e industrial, que atraiu desde fim do século XIX significativos contingentes de trabalhadores, atrelado

---

<sup>7</sup> FONTE: Estimativa populacional IBGE 2015. <http://cod.ibge.gov.br/J6W>

<sup>8</sup> Lei Municipal 8.031/16. Regulamenta no município de Rio Grande-RS, o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios de imóveis urbanos (PEUC).

<sup>9</sup> Os dados apresentados neste artigo, referem-se ao número total de assentamentos e lotes em processo de regularização fundiária de interesse social.

à evidência de que o mercado imobiliário é inacessível aos trabalhadores de baixos salários e que as políticas públicas de habitação ainda não são abrangentes, pode-se afirmar, que a ocupação de terras e a compra de lotes em loteamentos irregulares é significativa no município, uma vez que vários assentamentos foram produzidos por estas práticas espaciais.

Nos últimos anos, o poder público municipal, através da Secretaria de Município de Habitação e Regularização Fundiária (SMHARF), no tocante à regularização fundiária de interesse social, focou as ações na elaboração de estudos técnicos, como levantamentos topográficos, cadastros socioeconômicos e projetos de parcelamento do solo.

A Tabela 1, contém a síntese de dados dos bairros que estão sendo regularizados no município. No total são 5.665 lotes em processo de regularização fundiária, localizados em nove assentamentos irregulares.

Tabela 1. Bairros no Município de Rio Grande-RS, em processo de regularização fundiária

Bairro	Programa	Lotes	Início	Situação Atual (fevereiro, 2016)
Barra	PDMI	887	2012	Em andamento a complementação do cadastro socioeconômico e a tramitação do Auto de Demarcação Urbana no Cartório de Registro de Imóveis.
	Papel Passado		2013	
Castelo Branco II	Programa Municipal de Regularização Fundiária	500	1999	Em andamento a transferência de títulos para os moradores com contrato quitado, de acordo com o Provimento Nº 44/2015 da CNJ.
Cidade de Águeda	Programa Municipal de Regularização Fundiária	160	2013	Aguarda reunião com as famílias, para a apresentação do projeto de retificação dos lotes, quadras e as propostas de transferência de títulos.
Getúlio Vargas – BGV	PAC - Intervenção em Favelas	1.524	2012	Aguarda correções no projeto urbanístico, para a posterior aprovação na secretaria competente.
Hidráulica	Programa de Desenvolvimento Municipal Integrado (PDMI)	233	2012	Aguarda correção do projeto urbanístico, para posterior aprovação na secretaria competente.
Humaitá	Programa de Desenvolvimento Municipal Integrado (PDMI)	155	2012	Aguarda correção do projeto urbanístico, para posterior aprovação na secretaria competente.
Profilurb I	PDMI	398	2012	Em andamento a tramitação do Auto de Demarcação Urbana no Cartório de Registro de Imóveis.



	Papel Passado		2013	
Profilurb II	PDMI	317	2012	Em andamento a complementação do cadastro socioeconômico e a tramitação do Auto de Demarcação Urbana no Cartório de Registro de Imóveis.
	Papel Passado		2013	
Querência	PDMI	1.491	2012	Em andamento a complementação do cadastro socioeconômico e a tramitação do Auto de Demarcação Urbana no Cartório de Registro de Imóveis.
	Papel Passado		2013	

FONTE: Secretaria de Município de Habitação e Regularização Fundiária. Elaborada pelo autor

Analisaremos, especialmente, os dados de quatro bairros: Barra, Profilurb I, Profilurb II e Querência, por fazerem parte do mesmo programa e por estarem próximos da etapa final de transferência e concessão de títulos. Todavia, antes se faz necessário, uma descrição do contexto em que se realizaram as ações do poder público municipal na condução da política fundiária, uma vez que nos ajudará a entender parte das dificuldades encontradas pelos agentes sociais envolvidos no funcionamento do processo.

Em 2012 o Município de Rio Grande buscou recursos junto ao Banco Mundial (Programa de Desenvolvimento Municipal Integrado), para realizar ações de regularização fundiária; entre outras, elaborou levantamentos topográficos, levantamentos socioeconômicos e projetos urbanísticos em 3.093 lotes localizados nos bairros em análise.

No entanto, foi constatado em 2013, através de parecer técnico realizado por uma comissão de servidores<sup>10</sup>, que para a finalização dos processos seria necessário ainda: a submissão e aprovação dos projetos de parcelamento do solo, a elaboração de minutas administrativas e projetos de lei, a regulamentação dos regimes urbanísticos das AEIS, a definição das estratégias jurídicas e/ou administrativas para a titulação e concessão dos lotes em benefício das famílias moradoras, o encaminhamento dos processos decorrentes ao registro de imóveis e a participação das comunidades em todas estas etapas.

Em decorrência disso, no segundo semestre de 2013, as áreas foram escritas

<sup>10</sup> Portaria Conjunta SMCP/SMHARF Nº 001/2013.

no edital de seleção do Programa Papel Passado do governo federal<sup>11</sup>. Após a seleção da proposta, o Termo de Referência tramitou, por mais de um ano, entre a Secretaria de Município de Habitação e Regularização Fundiária, o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal.

Em suma, trata-se de um processo iniciado em 2012, reformatado em 2013 e reiniciado em 2015, que recebeu recursos de dois programas diferentes e aplicação de políticas de dois distintos governos, decorrendo em problemas técnicos e administrativos, que detalharemos na conclusão deste artigo. A situação atual é de complementação das informações do cadastro socioeconômico e de tramitação do gravame de Auto de Demarcação Urbanística.

## **FORMAÇÃO DOS BAIROS BARRA, PROFILURB I, PROFILURB II E QUERÊNCIA.**

Visando entender os desafios para a conclusão dos projetos de regularização fundiária e a conseqüente transferência dos títulos e concessões aos moradores, é preciso salientar o processo de formação dos quatro bairros em análise, para definir o conteúdo e forma espacial dos assentamentos e a propriedade da terra onde se formaram.

O processo de ocupação do bairro Barra tem origem no início do século XX, pois juntamente com as obras dos molhes da barra e do porto novo, foram construídas casas para abrigar os trabalhadores destas empreitadas.

Com o fim das obras em 1918, alguns trabalhadores permaneceram no local, dando origem assim, ao assentamento, esses começaram a desenvolver atividades de pesca artesanal, o que foi fundamental para a territorialização da comunidade.

A formação espacial decorrente deste processo, materializou no espaço urbano um traçado nada retilíneo, ou seja, a dimensão de quadras, ruas e lotes é diversificada,

---

<sup>11</sup> Segundo o site do Ministério das Cidades, o programa foi criado em 2003 e tem como objetivos, “a remoção dos obstáculos para a regularização, a disponibilização de terras públicas federais e a aplicação direta de recursos do OGU”  
<http://www.cidades.gov.br/acessibilidade-e-programas-urbanos/acoes-e-programas-snapu/regularizacao-fundiaria/129-secretaria-nacional-de-programas-urbanos/regularizacao-fundiaria/3122-apresentacao-regularizacao>

reflexo da autoprodução do espaço urbano, praticada pelos trabalhadores de baixos salários, maior parcela dos moradores deste assentamento, uma vez que até meados do século XX, moravam na Barra, apenas os trabalhadores das obras e seus descendentes, bem como pescadores oriundos de São José do Norte e Santa Catarina. (SANTANA, 2011). Atualmente, além desses, a Barra tem uma população heterogênea, no que tange às atividades laborais dos moradores.

Em termos de infraestruturas de uso coletivo, o bairro possui escola de ensino infantil e de ensino fundamental, unidade básica de saúde, áreas de lazer e associação de moradores, mas carece de infraestrutura de pavimentação e drenagem. A Barra pode ser definida, portanto como uma ocupação em espaço público, de propriedade da União com quase cem anos de existência.

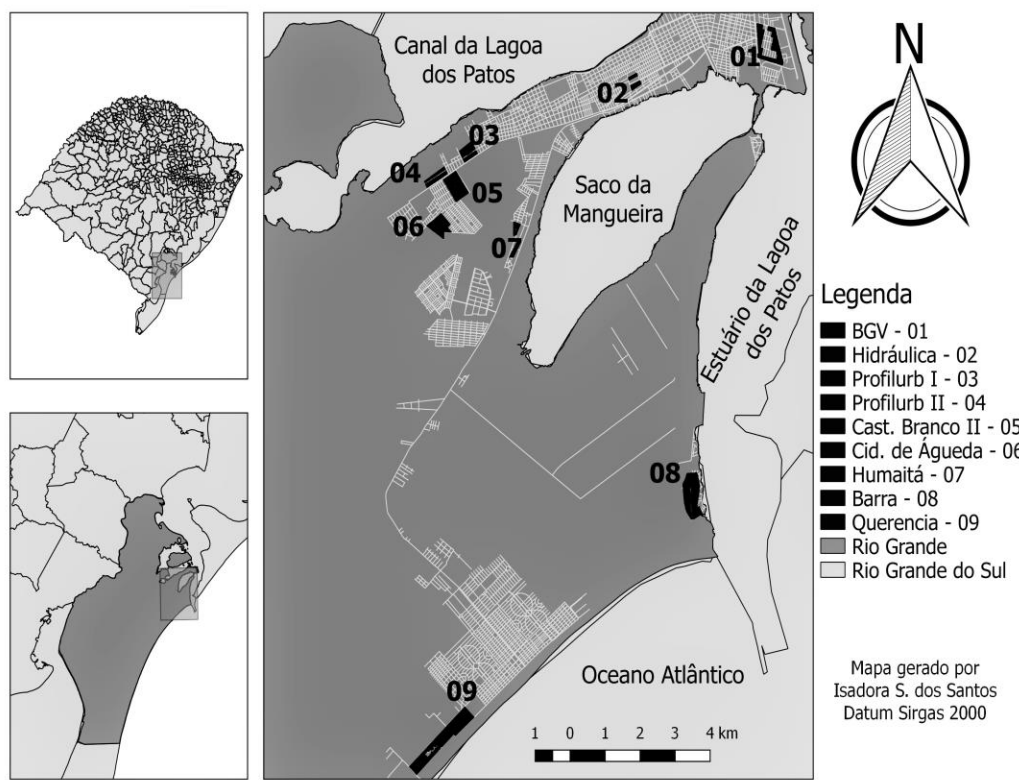
Os bairros Profilurb I e Profilurb II datam da década de 1970, a sigla PROFILURB, significa Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados, ou seja, uma política pública, vinculada ao Banco Nacional da Habitação (BNH). O município realocou famílias que moravam em ocupações nas áreas centrais, mas não transferiu os títulos a essas famílias, portanto, trata-se de um loteamento público irregular, em terras de propriedade do município. É característico deste tipo de formação espacial, o traçado urbano linear; os bairros contam com equipamentos de uso coletivo como escola de ensino infantil e fundamental, unidade básica de saúde e centro de referência de assistência social, por outro lado, são bem deficitários em pavimentação e saneamento.

Já o assentamento denominado Querência, é uma ocupação que começou a se formar na década de 1970, em área pública de propriedade da União. Atualmente o bairro possui escola de ensino infantil, unidade básica de saúde e associação de moradores. Embora seja uma ocupação, apresenta traçado urbano mais retilíneo. A particularidade deste assentamento, deve-se ao dado de que mais de cinquenta por cento das residências são de veraneio, visto que o bairro está próximo a praia do Cassino, mas moram também residentes fixos, como alguns pescadores artesanais; trazendo assim, desafios para a elaboração das propostas de titulação e de concessão.

A seguir Figura 1, com as localizações no espaço urbano dos assentamentos

em processo regularização fundiária

FIGURA 1. Localização dos bairros em processo de regularização no espaço urbano do Município de Rio Grande-RS.



FONTE: SMHARF

A consolidação de um assentamento irregular depende de duas premissas, uma temporal e a outra socioespacial. A primeira diz respeito ao tempo de ocupação, os bairros em processo de regularização fundiária existem no mínimo há quarenta anos, a Barra, em particular, é uma ocupação com aproximadamente cem anos; a legislação federal leva em conta o tempo de posse para garantir o direito à moradia<sup>12</sup>. Logo, o tempo de ocupação é fator essencial de consolidação do assentamento.

A segunda premissa refere-se aos níveis de alocação de infraestrutura urbana e de equipamentos de uso coletivo no espaço, no geral, os assentamentos analisados são deficitários em drenagem e pavimentação, mas possuem rede de iluminação pública e

<sup>12</sup> Medida Provisória 2.220/01 Art. 1º e lei federal 11.977/09 Art. 47 VII.

de água potável, coleta de resíduos sólidos e são atendidos por serviços como escolas, unidade básica de saúde e centro de assistência social.

Além disso, os bairros Profilurb I e Profilurb II, estão localizados próximos a áreas onde serão construídos prédios institucionais, comerciais e condomínios residenciais de médio e alto padrão; o bairro Querência está localizado na praia do Cassino, balneário com histórico de formação de segunda residência. Estes fatores interferem na dinâmica de valorização fundiária e imobiliária, que por sua vez, define o acesso das frações de classe residentes nos assentamentos.

Os levantamentos topográfico e socioeconômico demonstraram que os moradores dos bairros Barra, Profilurb I, Profilurb II e Querência, são em maioria, trabalhadores de baixos salários, no entanto existe uma multiplicidade de usos de lotes, concentração de posses e ocupação de lotes acima de 250m<sup>2</sup><sup>13</sup>. Como foi mencionado, os bairros estão consolidados pelo tempo de existência, pela infraestrutura implantada no espaço urbano e localizados em áreas valorizadas. Estas características resultam de diferentes formas de apropriação do espaço urbano, praticadas por distintos agentes sociais. Ou seja, embora a maioria dos moradores sejam trabalhadores de baixos salários, o espaço urbano nos assentamentos irregulares, é produzido também por agentes sociais atrelados ao mercado imobiliário e aos proprietários de imóveis e terras.

Desta forma, a terra urbana irregular é uma mercadoria, que pode ser apropriada pela incorporação imobiliária, já que toda mercadoria tem valor de uso e valor de troca, especialmente a mercadoria terra urbana.

De esta manera, cada lugar concreto en una ciudad, y por lo tanto cada lote de terreno, tiene potencialidades diversas de sostener procesos de consumo de espacio construido (...).

Así como la diferente fertilidad de los terrenos rurales o su distinta localización afectan la manera como en cada uno de ellos puede desarrollarse la producción agrícola, la distinta imbricación de cada lote urbano en una estructura de asignación de usos del suelo afecta la manera como pueden desarrollarse sobre ellos procesos de consumo del espacio construido. (JARAMILLO, 2009, p. 117).

---

<sup>13</sup> Art. 183 da Constituição Federal e Medida Provisória 2.220/01 definiram 250m<sup>2</sup> como tamanho máximo de lote, com direito à concessão não onerosa.

Tentando explicitar melhor a relação entre valor de uso e valor de troca, inerente aos espaços em processos de regularização fundiária, segue a descrição de exemplos, encontrados nos bairros analisados: quando o lote é utilizado por um agente social para moradia ou quando, juntamente, com a moradia, o agente exerce no lote algum tipo de atividade econômica, que contribui para o sustento dos moradores, ocorre a primazia do valor de uso sobre o valor de troca; por outro lado, quando o lote pertence a um agente social, que não mora no local e que utiliza-o somente para atividades rentistas, como a locação de prédios comerciais ou residenciais e a comercialização de terrenos, demonstrando que a finalidade, não é suprir a necessidade de moradia, mas sim de promover a apropriação da renda da terra, condicionada às atividades econômicas, ocorre a primazia do valor de troca sobre o valor de uso. De toda forma, valor de uso e valor de troca nunca se materializam de forma isolada.

O valor de uso pode ser encarado “sob um duplo ponto de vista: o da qualidade e o da quantidade”. Como um “conjunto de muitas propriedades” que podem ser úteis “sob diversos aspectos”, a mercadoria possui algumas qualidades que se relacionam a diferentes tipos de desejos e necessidades humanos. O alimento satisfaz a nossa fome, as roupas a nossa necessidade de aquecimento, e a habitação a nossa necessidade de abrigo. (...). Em relação ao valor de troca, que é encarado principalmente como uma relação quantitativa, Marx enfatiza os aspectos qualitativos dos valores de uso. Mas em um sistema sofisticado e intrincado de produção de mercadorias, os aspectos quantitativos dos valores de uso se tornam de grande importância. (HARVEY, 2013, p. 47, 48).

A primazia do valor de troca sobre o valor de uso e a apropriação da incorporação imobiliária de espaços irregulares, podem significar o deslocamento dos trabalhadores de baixos salários, após a conclusão da regularização fundiária, seja pelo assédio do mercado imobiliário, seja pela incompatibilidade dos salários dos trabalhadores frente ao processo de elevação do custo de reprodução da vida material.

## **CONCLUSÕES: ALGUMAS POSSIBILIDADES E DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL.**

A partir do que foi apresentado até aqui, algumas questões merecem relevo, uma vez que apontam possibilidades e desafios a política de regularização fundiária de interesse social.

O primeiro ponto a ser destacado, é a recondução política e técnica do processo, como foi mencionado, as regularizações fundiárias analisadas, foram iniciadas em 2012 por um governo e por uma coordenação técnica distintos daqueles que a conduzem hoje, as consequências disso se manifestaram na aplicação da política pública, como na dificuldade de elaboração e aprovação dos projetos urbanísticos e de parcelamento do solo e no atraso das propostas de titulação e de concessão, uma vez que o material técnico produzido, em 2012, continha diversos erros que impediam a continuidade dos trabalhos, sendo portanto, necessário a correção dos projetos de parcelamento do solo e urbanístico, durante a segunda fase reiniciada em 2015.

Outro impacto negativo foi na participação popular, na primeira fase do projeto, em 2012, os moradores dos assentamentos participaram apenas de uma reunião e foram objeto de dois levantamentos, provocando incertezas em relação à política fundiária, na segunda fase, retomada em 2015, foram realizadas assembleias e oficinas com os moradores, amenizando a falta de informação e de participação, entretanto, o processo como um todo, se alonga há quatro anos e os moradores ainda não foram beneficiados com os títulos de seus lotes.

O último ponto que destacamos, refere-se a necessidade de elaboração e de aprovação de leis municipais, que versam sobre regimes urbanísticos especiais e propostas de transferências de títulos diferenciadas, a partir das características socioeconômicas do morador, do tamanho e do uso do lote.

A regularização fundiária de interesse social surgiu como um princípio do movimento de Reforma Urbana, que visava eliminar as remoções forçadas e a insegurança jurídica da posse, legalizando os assentamentos irregulares, promovidos pelas ações dos trabalhadores de baixos salários, ações essas, pautadas no valor de uso e asseguradas pelo direito à moradia.

No entanto, nas circunstâncias em que ocorre a primazia do valor de troca sobre o valor de uso, os lotes nos assentamentos irregulares são apropriados, através de um mercado informal, por promotores imobiliários e por proprietários de terras, que têm como objetivo a extração de renda, a partir de atividades como a comercialização de terrenos, a construção de prédios comerciais e ou de moradias para a locação. Enfim, na condução da política de regularização fundiária é difícil definir os limites entre o interesse social e o interesse específico, entre valor de uso e valor de troca, uma vez que estes se materializam, concomitantemente, em cada lote dos assentamentos em processo de regularização fundiária.

Portanto, quando o poder público realiza uma regularização fundiária de interesse social, é prudente implementar mecanismos que dificultem a apropriação do mercado imobiliário dos recursos públicos utilizados em tal política, por duas razões, que complementam-se: a própria regularização fundiária funciona com uma ferramenta de valorização do preço da terra, e essa valorização, pode significar, o deslocamento ou a expulsão dos trabalhadores de baixos salários, que historicamente, são os moradores dos bairros que estão sendo regularizados.

Em suma, trata-se de instituir barreiras ao interesse da incorporação imobiliária, priorizando a transferência de concessões aos moradores e implementando condicionantes ao regime urbanístico do espaço, definido em lei municipal, por exemplo: a) proibir o remembramento de lotes<sup>14</sup>, b) diminuir o índice de potencial construtivo e c) restringirem os tipos de usos, permitindo residências unifamiliares e comércios de caráter local.

Teoricamente, estes condicionantes transformarão os assentamentos em processo de regularização fundiária, menos atrativos à incorporação imobiliária, uma vez que interferem na dinâmica de valorização do preço da terra, podendo evitar assim, que a conquista do direito à moradia se torne uma ferramenta de reprodução de desigualdades socioespaciais.

---

<sup>14</sup> Lei Municipal 6.587/08. Art. 50, § 1º. Considera-se remembramento, a reunião de lotes ou glebas maiores, destinados a edificação ou posterior parcelamento.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei n. 10.257/2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, Brasília, julho de 2001.

BRASIL. Medida Provisória 2.220/01. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata § 1º do art. 183 da Constituição Federal, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências, Brasília, setembro de 2001.

BRASIL Lei nº 11.977/09. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV e regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, Brasília, julho de 2009.

BRUNETT, Carlos Frederico Lago. Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos Planos Diretores Participativos. 2009 Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís-MA, março de 2009.

HARVEY, David. Os limites do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

JARAMILLO GONZÁLES, Samuel. Acima una teoría de la renda del suelo urbano. Bogotá: Ediciones Uni Andes, 2009.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Propriedade fundiária urbana e controle socioespacial urbano. Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Barcelona, v. XVIII, n. 493 (23), 2014.

SANTANA, Gisele Maria. 4ª Secção da Barra: gênese e evolução de uma localidade situada às margens do canal de acesso ao porto de Rio Grande/RS. CaderNAU, Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas, Rio Grande, v. 4, n. 01, 2010/2011.

SILVA, Rogério Piva, GONÇALVES, Rodrigo da Rocha. O Polo Naval e os preços dos imóveis na cidade do Rio Grande-RS. In: 7º Encontro de Economia Gaúcha. Fundação de Economia e Estatística (FEE), Porto Alegre, 15 e 16 de maio de 2014. Disponível em:  
<http://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/05/201405267ee-g-mesa23-polonav-alprecosimoveis.pdf>