

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

Pedro Porto dos Santos

**ENTRE A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA E A
LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA: O CASO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA
VILA BOA ESPERANÇA EM PORTO ALEGRE**

Porto Alegre

2019

Pedro Porto dos Santos

**ENTRE A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA E A
LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA: O CASO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA
VILA BOA ESPERANÇA EM PORTO ALEGRE**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, como requisito parcial
para a obtenção do título de Bacharel em
Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Dr. Lucas Pizzolato Konzen

Porto Alegre
2019

Pedro Porto dos Santos

**ENTRE A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA E A
LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA: O CASO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA
VILA BOA ESPERANÇA EM PORTO ALEGRE**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, como requisito parcial
para a obtenção do título de Bacharel em
Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Dr. Lucas Pizzolato Konzen

Aprovado no dia __ de dezembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Lucas Pizzolato Konzen
Orientador

Prof. Dr. Marcelo Eibs Cafrune

Profa. Dra Roberta Camineiro Baggio

Profa. Dra. Wrana Maria Panizzi

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, não só hoje como todos os dias, pelo apoio e pelo exemplo. Por me ensinarem que todos somos diferentes e imperfeitos, mas que isso deve ser comemorado e nunca impedimento de que façamos o melhor possível por todos e por nós mesmos.

Agradeço à todos os amigos que fiz nessa jornada que foi a graduação. Nossa resistência e determinação são feitas de afetos e cumplicidade.

Agradeço aos que vieram e aos que virão, mas principalmente aos que estiveram comigo durante os 5 anos que fiz parte do Grupo de Assessoria Popular do SAJU. Levo comigo a dívida com Dona Vera, Fábio, Ana, Dirceu e demais moradores da Vila União, pelos quais espero ainda um resultado positivo para a comunidade, o qual, mesmo que chegue, não saldará o quanto já me foi oferecido de carinho e sabedoria.

Agradeço à comunidade da Vila Boa Esperança, em especial à Preta e ao Cleuton, que vem fazendo uma exemplar e infelizmente necessária luta pelos seus direitos, por terem me dado a oportunidade de compartilhar parte da sua luta e por me permitirem abordar este tema que lhes é tão vital, e à todos os seus apoiadores, muitos dos quais ajudaram diretamente neste trabalho com sua atenção e comentários, demonstrando em suas práticas diárias que a construção do direito à cidade é essencialmente coletiva.

Agradeço aos colegas do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade, desde já grandes pesquisadores que tive o privilégio de compartilhar o desenvolvimento deste trabalho, e ao Prof. Lucas Pizzolatto Konzen por sua dedicação de máxima qualidade à produção de conhecimento científico socialmente referenciado.

Agradeço à universidade pública por ter me permitido todas essas experiências.

Por fim, me sobram sentimentos e me faltam palavras para resumir o quanto, nesse processo, Ana foi, em tantos sentidos quanto é possível ser, essencial.

Muito obrigado à todos.

“Não se está falando de mera participação nos marcos do planejamento oficial, que impõe regras e limites, mas de construir alternativas. Planejamento conflitual, em que se luta para planejar e se planeja para lutar.”

Carlos Vainer

RESUMO

O tema desta pesquisa é a escolha do instrumento jurídico-urbanístico de regularização fundiária que foi feita pela comunidade da Vila Boa Esperança. Por meio da análise do caso da Vila Boa Esperança, pretende-se comparar a CUEM e a Legitimação Fundiária enquanto instrumentos jurídico-urbanísticos de regularização fundiária em um contexto de mudanças nas políticas urbanas. Essas mudanças são entendidas enquanto transições entre marcos jurídico-urbanísticos, que criam instrumentos e modificam as diretrizes sob as quais eles são aplicados. Quais são, no caso concreto, as vantagens e desvantagens de cada instrumentos, considerando a visão dos atores sociais envolvidos no processo de regularização fundiária? Responder esse problema de pesquisa exige compreender aspectos centrais como os interesses protegidos por cada instrumento e o nível de segurança da posse que podem proporcionar à comunidade da Vila Boa Esperança. São tratados como aspectos essenciais na proteção desses interesses a segurança da posse e a segregação socioespacial. Neste trabalho são analisadas reportagens sobre o conflito, outras produções existentes ou em produção sobre o mesmo, os autos dos processos e bibliografia acerca do funcionamento dos principais instrumentos de regularização fundiária aplicáveis a áreas públicas considerados pelos atores sociais.

Palavras-chave: Regularização Fundiária; Direito à Moradia; Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia; Legitimação Fundiária; Estatuto da Cidade; Porto Alegre.

ABSTRACT

The theme of this research is the choice of the legal-urbanistic instrument of land regularization that was made by the community of Vila Boa Esperança. Through the analysis of the case of Vila Boa Esperança, we intend to compare CUEM and Land Legitimation as legal-urbanistic instruments of land regularization in a context of changes in urban policies. These changes are understood as transitions between legal-urbanistic frameworks, which create instruments and modify the guidelines under which they are applied. What are the advantages and disadvantages of each instrument, considering the view of the social actors involved in the process of land regularization? Responding to this research problem requires understanding central aspects such as the interests protected by each instrument and the level of tenure security that can provide the Vila Boa Esperança community. The essential aspects of protecting these interests are the security of tenure and socio-spatial segregation. In this paper we analyze reports about the conflict, other existing or ongoing productions about it, the case file and bibliography about the functioning of the main land regularization instruments applicable to public areas considered by the social actors.

Keywords: Land regularization; Right to housing; Concession of Special Use for Housing Purposes; Land Legitimation; City Statute; Porto Alegre.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS - Áreas Especiais de Interesse Social
AGU - Advocacia Geral da União
CDRU - Concessão de Direito Real de Uso
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
CUEM - Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
DEMHAB - Departamento Municipal de Habitação
DPU – Defensoria Pública da União
GAP – Grupo de Assessoria Popular
GAJUP – Grupo de Assessoria Justiça Popular
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MCMV - Minha Casa Minha Vida
MNRU - Movimento Nacional de Reforma Urbana
MP - Medida Provisória
MPE – Ministério Público Estadual
MPF – Ministério Público Federal
ONU - Organização das Nações Unidas
PGM – Procuradoria-Geral do Município
POA - Porto Alegre
SAJU - Serviço de Assessoria Jurídica Universitária
SOP - Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano
SPU - Secretaria do Patrimônio da União
STF – Supremo Tribunal Federal
SUINFRA - Superintendência de Infraestrutura
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
VBE – Vila Boa Esperança

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1 – Localização da Vila Boa Esperança.	14
Figura 2 – Delimitação da Vila Boa Esperança.....	15
Figura 3 - Membro do GAJUP recebe prêmio de destaque no Salão da UFRGS.....	17
Figura 4 – Proposta de regularização urbanística da Vila Boa Esperança.....	18
Figura 5 – Método participativo de construção da proposta.....	19
Figura 6 – Distribuição do Intervalo de Área pelo Número de Lotes.....	20
Figura 7 – Localização das Classes de Renda das Famílias nos Lotes.....	27
Figura 8 – Inspeção judicial na Vila Boa Esperança.....	31
Tabela 01 – Distribuição das Formas de Abastecimento de Água nas Edificações.	21
Tabela 02 – Distribuição das Formas de Contabilidade do Consumo de Água.....	21
Tabela 03 - Distribuição das Formas da Coleta de Resíduos Sólidos.....	22
Tabela 04 - Distribuição da Tipologia de Moradores	22
Tabela 05 – Distribuição da Tipologia de Moradores/as em razão do Sexo Autodeclarado.....	23
Tabela 06 – Distribuição de Raça ou Cor Autodeclarada por Tipologia de Moradores.....	23
Tabela 07 - Pirâmide etária da Vila Boa Esperança.....	24
Tabela 08 - Distribuição da Ocupação Laboral dos/as Moradores	25
Tabela 09 – Distribuição dos Intervalos de Renda Per Capita das Famílias.....	26
Tabela 10 – Distribuição dos Intervalos de Tempo na Comunidade da Tipologia de Moradores.....	28
Tabela 11 – Ocorrência de precariedade habitacional nos municípios brasileiros.....	37
Tabela 12 – Déficit habitacional no Brasil e na RM de Porto Alegre.....	38

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O CASO DA VILA BOA ESPERANÇA EM PORTO ALEGRE.....	14
3 INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL EM TERRAS PÚBLICAS URBANAS	33
3.1 O desafio da regularização fundiária de bens públicos.....	33
3.2 A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e a nova ordem jurídico-urbanística.....	41
3.2.1 A nova ordem jurídico-urbanística brasileira.....	41
3.2.2 A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.....	44
3.3 A Legitimação Fundiária e a novíssima ordem jurídico-urbanística	49
3.3.1 A novíssima ordem jurídico-urbanística brasileira.....	49
3.3.2 A Legitimação Fundiária.....	53
4 QUAL INSTRUMENTO ESCOLHER? VANTAGENS E DESVANTAGENS CONSIDERANDO O CASO CONCRETO.....	57
5 CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS	65

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a escolha do instrumento jurídico-urbanístico de regularização fundiária que foi feita pela comunidade da Vila Boa Esperança. Sua origem remonta aos 5 anos que atuei no Grupo de Assessoria Popular, grupo pertencente ao Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da nossa Faculdade. Nesses 5 anos tive a chance de atuar junto a diversas comunidades em situação de conflito urbano-ambiental na cidade de Porto Alegre. Uma dessas oportunidades surgiu quando, no ano de 2016, a nossa Universidade Federal do Rio Grande do Sul resolveu ajuizar uma Ação de Reintegração de Posse contra uma comunidade situada em uma área de cerca de 3 hectares no Morro da Companhia, localizada na Av. Bento Gonçalves, em frente a Faculdade de Agronomia da UFRGS.

A comunidade, representada pela Defensoria Pública da União (DPU), e fortalecida por uma rede de apoiadores que se formou a sua volta, após discussões coletivas, acabou por escolher para a sua defesa a utilização de um instrumento já bem conhecido: a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), que havia sido criada no contexto da promulgação do Estatuto da Cidade, a Lei Federal n. 10.257/01.

Em meio às disputas ocorridas quanto ao destino da Vila Boa Esperança, representantes da UFRGS e do poder público, ao se virem pressionados a oferecer uma solução alternativa à desocupação da área, defenderam a Legitimação Fundiária, instrumento criado pela nova lei de regularização fundiária, a Lei Federal n. 13.465/17, como o instrumento jurídico mais apropriado para a regularização fundiária da área. Essa lei faz parte do novo contexto político que tem desencadeado uma série de mudanças na ordem jurídico-urbanística brasileira, que mesmo antes já possuía visíveis disputas internas.

Assim, a divergência quanto ao instrumento jurídico-urbanístico a ser utilizado na regularização fundiária da Vila Boa Esperança pode ser vista como um exemplo dos dilemas que envolvem as significativas mudanças que vêm ocorrendo na ordem jurídico-urbanística brasileira ao longo das últimas décadas.

Como se sabe, uma das principais características da urbanização brasileira é a segregação socioespacial, que está diretamente relacionada com as desigualdades

no acesso à terra urbanizada e à propriedade imobiliária e, frequentemente, também a padrões de ilegalidade ou informalidade na ocupação do solo urbano.

Identificados com as lutas populares por direitos que ajudaram a formar a Constituição Federal de 1988, que incluiu um capítulo dedicado à política urbana, muitos foram os esforços políticos voltados a implementar um novo marco-jurídico urbanístico que permitisse transformar essa realidade urbana do país, estimulando processos participativos de construção da agenda urbana e de busca pela efetivação da função social da propriedade. Tais esforços culminaram justamente na aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, regulamentando o capítulo da política urbana do texto constitucional e consolidando um conjunto de instrumentos jurídico-urbanísticos de regularização fundiária de interesse social.

No entanto, quanto ao tema da regularização fundiária de assentamentos urbanos informais, é possível observar uma nova mudança emblemática, que parece se consolidar com a Lei 13.465/17. Desde o impeachment da presidenta Dilma Roussef, em 2016, já era possível perceber uma série de novas iniciativas legislativas sendo propostas pelos novos protagonistas do poder executivo nacional. É importante analisar a nova conjuntura do país, entender essas iniciativas e os impactos dessa mudança na política urbana de regularização fundiária, com especial atenção à questão dos bens públicos, que são instrumentos de efetivação de direitos e de promoção do interesse público.

Por meio da análise do caso da Vila Boa Esperança, pretende-se comparar a CUEM e a Legitimação Fundiária enquanto instrumentos jurídico-urbanísticos de regularização fundiária em um contexto de mudanças nas políticas urbanas. Quais são, no caso concreto, as vantagens e desvantagens de cada instrumento, considerando a visão dos atores sociais envolvidos no processo de regularização fundiária? Responder esse problema de pesquisa exige compreender aspectos centrais como os interesses protegidos por cada instrumento e o nível de segurança da posse que podem proporcionar à comunidade da Vila Boa Esperança. Um entre muitos casos de assentamentos irregulares consolidados em áreas públicas em Porto Alegre, realidade que se repete constantemente por todo o Brasil, a Vila Boa Esperança se distingue de outros tantos casos pela peculiaridade de estar situada em um terreno pertencente a uma instituição federal de ensino superior.

Inicialmente, foi necessário compreender com maior profundidade a realidade específica da Vila Boa Esperança. Especificamente quanto a esta comunidade de

Porto Alegre, há poucas publicações disponíveis que possam ser utilizadas como fontes de informação. O Trabalho de Conclusão de Curso da arquiteta e urbanista Franciele Bonoldi, intitulado “Vila Boa Esperança resiste: bases para o desenvolvimento socioambiental e o direito à cidade” (2018), parece ser o único material acadêmico sobre a comunidade já publicado. Por isso, foi imprescindível utilizar reportagens de jornais locais e recorrer a dados que constam nos autos de processos judiciais que correm na Justiça Federal para trazer mais elementos para a análise do caso. Além disso, a realização desse trabalho não teria sido possível sem o envolvimento direto do autor nos projetos de extensão do Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU-UFRGS) e nas atividades promovidas pelo Coletivo Ambiente Crítico, grupos que produziram recentemente um importante relatório socioeconômico sobre a comunidade da Vila Boa Esperança, ainda não publicado.

Posteriormente, foi feita uma revisão bibliográfica, com o intuito de analisar detalhadamente o funcionamento dos instrumentos jurídico-urbanísticos de regularização fundiária referidos, a CUEM e a Legitimação Fundiária, bem como seus reflexos na dinâmica urbana das cidades.

Além desta introdução (1), onde esperamos ter demonstrado a conexão e a importância entre os debates desenvolvidos neste trabalho, este trabalho está organizado em três seções principais, descritas a seguir, e logo a seguir as conclusões sobre o trabalho.

Na seção 2, é feita uma apresentação da comunidade da Vila Boa Esperança e uma descrição do andamento do processo de disputa entre a comunidade e a UFRGS pela forma de solução do conflito até meados de 2019, o momento de escrita deste Trabalho de Conclusão de Curso.

Na seção 3, é realizada uma análise dos instrumentos jurídico-urbanísticos aqui discutidos, a CUEM e a Legitimação Fundiária. Esta seção está subdividida em três partes: uma introdução à problemática da regularização fundiária em terras públicas (3.1); uma breve explanação sobre o que se tornou conhecido como nova ordem jurídico-urbanística e uma descrição do seu mais emblemático instrumento para regularização de assentamentos informais em áreas públicas, a CUEM (3.2); e um apanhado das últimas inovações legislativas que representam o surgimento daquilo que poderia ser chamado de “novíssima ordem jurídico-urbanística”, na qual está inserida a Legitimação Fundiária, novo instrumento de regularização fundiária de terras públicas que tem sido motivo de muita controvérsia (3.3).

Já na seção 4, busca-se juntar estas informações para responder o problema de pesquisa, isto é, compreender, no caso concreto da Vila Boa Esperança, as vantagens e desvantagens de cada um dos instrumentos estudados. Aplicamos as características dos instrumentos e as reflexões em cima das propostas que eles pretendem fortalecer, para analisar se a escolha da comunidade realmente fortalece seus objetivos.

Conclui-se (5), por fim, que sim. A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia oferece as melhores soluções para a segurança de posse da comunidade em curto prazo e também contribui para as iniciativas de planejamento urbano inclusivo que tenham por interesse garantir a manutenção do acesso da comunidade à cidade a longo prazo, em detrimento de uma mera incorporação do terreno à formalidade disponibilizando o mesmo à especulação imobiliária.

2 O CASO DA VILA BOA ESPERANÇA EM PORTO ALEGRE

Figura 1 – Localização da Vila Boa Esperança.



Fonte: Elaboração Letícia Dupont e Pedro Porto dos Santos.

Entre os inúmeros casos de assentamentos urbanos informais consolidados em áreas públicas existentes na cidade de Porto Alegre, encontra-se a Vila Boa Esperança, localizada no bairro Agronomia. A comunidade está situada em uma área de cerca de três hectares no Morro da Companhia, localizado na Av. Bento Gonçalves, em frente à Faculdade de Agronomia da UFRGS (Figuras 1 e 2). Acredita-se que as primeiras famílias que deram origem a essa comunidade eram compostas por trabalhadores das minas de saibro existentes na região que acabaram por ali se fixar ainda no início da década de 1960 (SUL 21, 2017).

A origem do bairro Agronomia remonta ao século XVIII, e se deve ao tráfego contínuo em duas estradas que foram fundamentais para o desenvolvimento da cidade de Porto Alegre: o Caminho do Meio, atuais Avenida Osvaldo Aranha e Avenida Protásio Alves, e a Estrada do Mato Grosso, atual Avenida Bento Gonçalves. O bairro deve seu nome à instalação na região da Faculdade de Agronomia, em 1899¹. Hoje, esta faculdade é uma das unidades acadêmicas que formam o Campus do Vale da

¹ Conforme informações disponíveis no próprio site da Faculdade de Agronomia da UFRGS. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/agronomia/joomla/index.php/a-faculdade/historico>. Acesso em: 28/11/2019.

UFRGS. Atualmente, pode-se dizer que o bairro está relativamente bem localizado espacialmente no município em termos de inserção urbana, considerando que há disponibilidade de serviços de transporte público eficiente, escolas, posto de saúde etc.

Figura 2 – Delimitação da Vila Boa Esperança



Fonte: elaboração Letícia Dupont e Pedro Porto dos Santos.

Os indicadores do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (IPEA, 2019) correspondentes à UDH Agronomia: Vila Biriba, que inclui a área da Vila Boa Esperança, contribuem para caracterizar o contexto socioeconômico específico da comunidade. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), em 2010, era de 0.627, valor significativamente inferior ao IDHM do município de Porto Alegre, que era de 0,805 naquele ano. A renda per capita média na UDH era de R\$ 531,90, no mesmo ano, enquanto em Porto Alegre alcançava R\$ 1.758,27. A proporção de pessoas pobres era de 11,66% na UDH, enquanto que em Porto Alegre não passava de 3,82%. Apesar de o Atlas indicar taxas de 91,92% da população da UDH com água encanada, 100% da população em domicílios com energia elétrica e 100% da

população em domicílios com coleta de lixo, grande parte do acesso da comunidade a esses serviços públicos acontece de maneira informal.

A área onde fica a comunidade formalmente faz parte de um imóvel maior, descrito na matrícula de nº 50.723 do Registro de Imóveis da 3ª Zona de Porto Alegre. A União transferiu para a UFRGS o terreno em questão em 22 de maio de 1984. Na matrícula, consta que a área total do imóvel transferido é de aproximadamente 117 hectares,² sendo que apenas três correspondem à área em que está situada a Vila Boa Esperança.

Desde 2016, a comunidade tem enfrentado a ameaça de remoção da área, em função de uma ação de reintegração de posse encabeçada pela UFRGS (Ação de Reintegração de Posse n. 5071526-71.2016.4.04.7100/RS).

Em resposta à ameaça de remoção, os moradores procuraram fortalecer a sua organização comunitária e se articular com uma série de atores sociais sensíveis à questão do direito à cidade, que se aglutinaram pela defesa do direito da comunidade de permanecer na área.

Esses atores sociais foram responsáveis por importantes ações complementares na defesa judicial e extrajudicial da Vila Boa Esperança, produzindo materiais técnicos e de divulgação, organizando e participando de manifestações, e sensibilizando a comunidade universitária e porto-alegrense para a existência deste conflito urbano e socioambiental.

Apesar da diversidade de atores sociais que influíram no desenvolvimento desse conflito, alguns devem ser destacados para a melhor compreensão dos acontecimentos.

O Grupo de Assessoria Justiça Popular (GAJUP) é um grupo de extensão vinculado ao SAJU-UFRGS, que presta assessoria jurídica popular a comunidades em situação de vulnerabilidade em Porto Alegre. O GAJUP possui como temática a educação e assessoria populares, já tendo trabalhado com uma grande quantidade de comunidades urbanas prejudicadas em seu direito à cidade. Atualmente, o GAJUP

² O imóvel é descrito da seguinte forma na matrícula: “Situado à Av. Bento Gonçalves, com a área aproximada de 117ha [...], o qual confronta ao norte, com propriedade da Superintendência do Ensino Técnico Profissional e terras pertencentes a Dacio Maraco, Felisberto Martins, Mauricio Farias, Miguel de Tal e Maria de Souza, ao sul com terras pertencentes a Angelo Flores da Cunha, e leste com terras pertencentes a Universidade e adquiridas para a Sucessão J.C. Ferreira e parte a Otávio Silva a oeste com terras de propriedade do Banco da Província do Rio Grande do Sul, e terras da Companhia Predial e Agrícola. A área é cortada EO-SE pela Av. Bento Gonçalves, antiga estrada para Viamão, sendo também atravessada pelo Arroio do Sabão, mais ou menos, paralelamente à direção referida Av. Bento Gonçalves.”

atua junto às comunidades da Vila Boa Esperança e Vila Altos da Colina, ambas localizadas nos arredores do Campus do Vale da UFRGS. Em abril de 2017, o GAJUP foi procurado por lideranças da Vila Boa Esperança, devido à ação de reintegração de posse ajuizada pela UFRGS. Por meio de parceria com outros projetos de extensão da Universidade e coletivos defensores dos direitos à moradia e à terra urbana, foi formado o Comitê de Solidariedade à Vila Boa Esperança, com a realização de diversas ações em conjunto com a comunidade no intuito de barrar a reintegração de posse e fazer com que fosse reconhecido o direito à regularização fundiária.

Vale destacar que essas ações tiveram ampla repercussão na própria UFRGS. Por exemplo, entre 16 e 20 de outubro de 2017, aconteceu o XVIII Salão de Extensão, que teve como temática “Universidade Múltipla, Inovadora e Inspiradora” e integrou o Salão UFRGS. O GAJUP utilizou-se deste espaço para divulgar sua atuação em defesa da comunidade Vila Esperança, em formato de Tertúlia, na Sessão de Direito Individuais e Coletivos, do dia 18 de outubro. O projeto de extensão foi escolhido destaque da sessão e inclusive premiado na Sessão de Encerramento (Figura 3).

Figura 3: Membro do GAJUP recebe prêmio de destaque no Salão da UFRGS.



Fonte: ENDRES (2017)

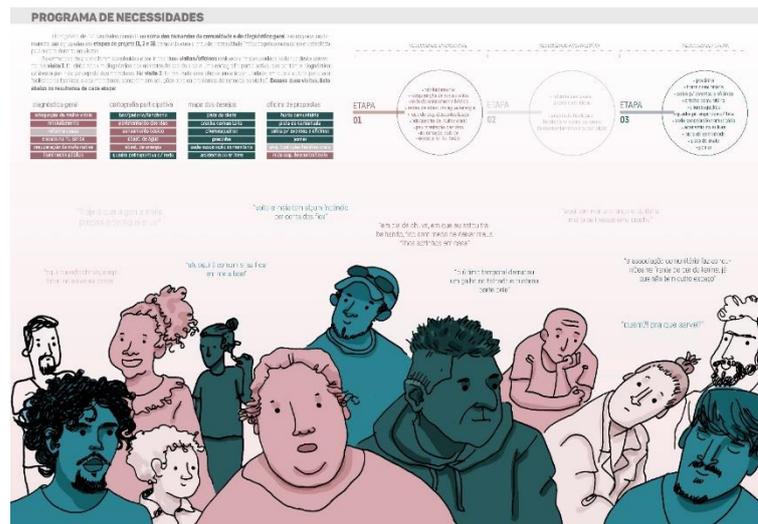
Outra intervenção no ambiente acadêmico de muita relevância foi o Trabalho de Conclusão de Curso “Vila Boa Esperança Resiste: Bases para o desenvolvimento socioambiental e o direito à cidade”, apresentado em 2018 pela acadêmica Franciele Bonoldi na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRGS, que também havia atuado em projetos de extensão do SAJU-UFRGS. O objetivo do estudo foi criar uma proposta de projeto de regularização urbanística que pudesse dar conta de atender as demandas comunitárias por moradia e equipamentos urbanos (Figura 4), a partir de um processo participativo de criação projetual realizado junto aos moradores da Vila Boa Esperança, que incluiu metodologias como a elaboração de mapas que mostram o vínculo da comunidade com o território (Figura 5).

Figura 4 – Proposta de regularização urbanística da Vila Boa Esperança.



Fonte: Bonoldi (2018)

Figura 5 – Método participativo de construção da proposta.



Fonte: Bonoldi (2018)

Além dos grupos do SAJU-UFRGS, a comunidade da Vila Boa Esperança encontrou outra importante fonte de apoio no Coletivo Ambiente Crítico, que se descreve como um grupo de estudantes e profissionais de diversas áreas que unem seus conhecimentos para cooperar com comunidades e movimentos sociais, na busca por preservação ambiental e justiça social na região metropolitana de Porto Alegre.³ A atuação do Coletivo Ambiente Crítico junto à Vila Boa Esperança começou em julho de 2017, a partir do momento que assumiram a tarefa de elaborar um parecer sobre a situação geológica da área. Esse parecer tinha como objetivo elaborar um contraponto à argumentação que a UFRGS vinha fazendo de que a comunidade estava em área de risco e que deveria ser removida. O parecer mostrou que os riscos eram pontuais e que poderiam ser mitigados.

Talvez a mais importante contribuição do Coletivo Ambiente Crítico tenha sido coordenar, junto ao GAJUP e à Associação de Moradores da Vila Boa Esperança, a realização de um levantamento socioeconômico da comunidade, que deu origem ao que foi chamado de “Relatório Territorial” da Vila Boa Esperança. Em outubro de 2017, uma assembleia da Associação de Moradores deliberou que esse levantamento era necessário como etapa preparatória para a elaboração do requerimento da CUEM.

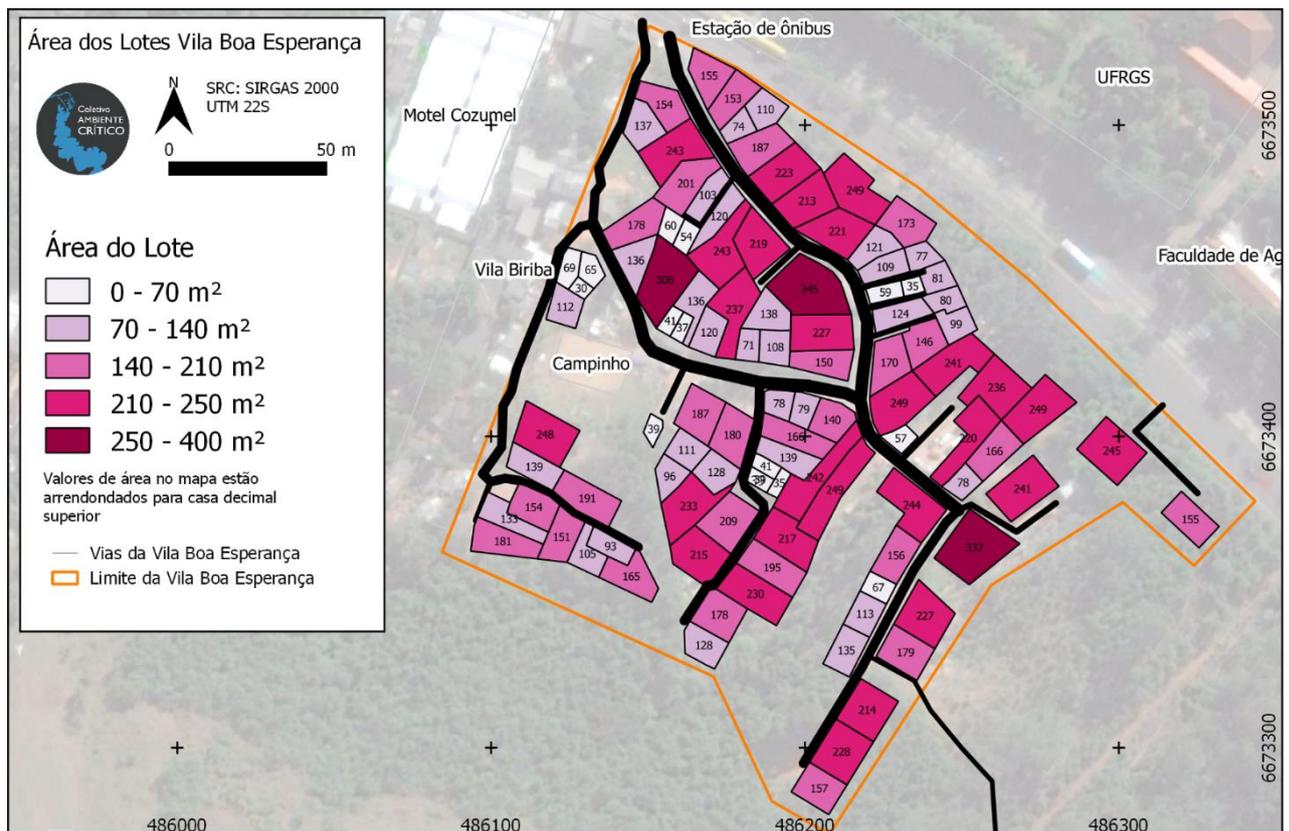
³ Desde 2015, o Coletivo Ambiente Crítico vem atuando em uma série de projetos de temáticas diferenciadas conectadas à pauta ambiental, tais como preservação ambiental, educação ambiental em escolas públicas, regularização fundiária em comunidades ameaçadas de remoção, estudos sobre os usos da orla do Guaíba, acompanhamento da revisão do Plano Diretor de Porto Alegre e apoio ao movimento Salve Jacuí, que se insurge contra a instalação de uma mina de carvão às margens de um rio que abastece a região metropolitana.

Até o momento da redação deste trabalho, o referido relatório ainda está pendente de conclusão, com previsão de entrega para dezembro de 2019. No entanto, alguns dos resultados preliminares foram gentilmente disponibilizados pelas entidades mencionadas ao autor deste trabalho e serão analisados a seguir.

Ao final dos trabalhos de campo para elaboração do “Relatório Territorial”, 318 indivíduos foram identificados como moradores da Vila Boa Esperança. Esses indivíduos estão distribuídos em 97 famílias, que por sua vez ocupam um total de 90 lotes e 102 edificações. Há que se fazer a ressalva, todavia de que tais números não são definitivos e serão posteriormente revisados pela DPU.

Em relação ao tamanho dos lotes, o levantamento chegou ao resultado de que, dos 90 lotes, 38 possuem área de até 250m² e apenas 13 área superior a 250m² (Mapa 1). Porém, cabe a ressalva de que o levantamento realizado não obteve informações sobre as dimensões dos demais lotes existentes. Constatou-se, assim, que a média do tamanho dos lotes é inferior a 250m². Como se verá mais adiante neste trabalho, a questão do tamanho dos lotes tem implicações caso o instrumento escolhido seja a CUEM.

Figura 6 – Distribuição do Intervalo de Área pelo Número de Lotes



Fonte: Coletivo Ambiente Crítico.

Quanto às formas de abastecimento de água (Tabela 1), 31 edificações são abastecidas pela rede pública e outras 15 são abastecidas com ligação direta na rede pública, ou seja, sem contabilização. A maior parcela, entretanto, 49 edificações, recebem água canalizada por intermédio de cedência de vizinho, demonstrando, portanto, não apenas a falta de autonomia no abastecimento como também possíveis problemas relacionados ao mal dimensionamento das instalações. Apenas 2 edificações recebem água por poço ou nascente e 1 não possui nenhuma forma de abastecimento de água. Quanto às formas de armazenamento de água, 72 edificações não possuem qualquer tipo de instalação para o seu armazenamento.

Tabela 01 – Distribuição das Formas de Abastecimento de Água nas Edificações

Formas de Abastecimento de Água	Número de Respostas
Cedida pelo Vizinho	49
Rede Pública	31
Ligação Direta na Rede Pública	15
Sem Resposta	4
Poço ou Nascente	2
Sem Abastecimento	1
Total	102

Fonte: Coletivo Ambiente Crítico

Dentre as formas de medição do consumo de água (Tabela 2), o uso de relógio próprio foi encontrado em 9 edificações, e em outras 6, identificou-se o uso de relógio comunitário. A ligação direta na rede pública ainda é a forma mais utilizada pela maior parcela dos moradores, sendo esta a situação em 84 edificações.

Tabela 02 – Distribuição das Formas de Contabilidade do Consumo de Água

Formas de Contabilidade	Total
Ligação Direta na Rede Pública	84
Relógio Comunitário	6
Relógio Próprio	9
Sem Resposta	3
Total Geral	102

Fonte: Coletivo Ambiente Crítico

Quanto às formas de coleta de resíduos sólidos (Tabela 03), 71 lotes têm acesso direto à coleta de lixo, ao passo que em outros 27 há a necessidade de posicionar o lixo em outro local da comunidade. Em apenas 1 lote os resíduos são queimados

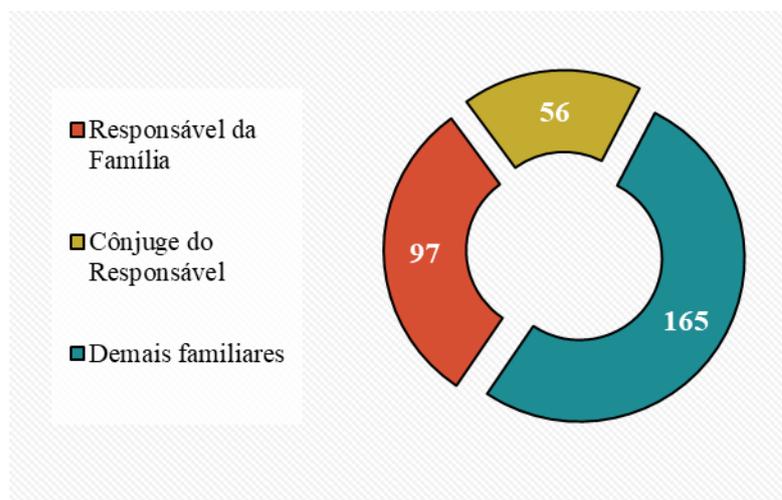
Tabela 03 – Distribuição das Formas da Coleta de Resíduos Sólidos

Destino do Resíduo	Total
Coletado em outro local da comunidade	27
Coletado na Frente do Lote	71
Queimado	1
Reciclado	1
Sem Resposta	2
Total	102

Fonte: Coletivo Ambiente Crítico

Quanto à composição familiar e tipologia dos moradores (Tabela 04), escolheram por metodologia requisitar ao “Responsável pela Família” que respondesse aos entrevistadores enquanto representante da unidade familiar. Sendo assim, cada família tem um responsável, o qual pode ou não ter cônjuge. Do número total de famílias, 56 possuem a composição de casais, restando 41 famílias com responsável sem cônjuge. Em síntese, do universo total de 318 (trezentas e dezoito) moradores: a) 97 são responsáveis; b) 56 são cônjuges; e c) 165 são “demais familiares”, como filhos/as, enteados/as, avôs/avós, tios, irmãos/as, agregados e etc.

Tabela 04 – Distribuição da Tipologia de Moradores



Fonte: Coletivo Ambiente Crítico.

Quanto à composição por sexo dos moradores da comunidade (Tabela 05), optou-se metodologicamente que a respostas do questionário para esta pergunta fosse aberta, permitindo que os entrevistados se autodeclarassem sob o sexo com o qual se identificassem. Todas as respostas obtidas se enquadraram na dualidade da tipologia “Homem” e “Mulher”. Em alguns casos não houve resposta e para representar esses dados foi criada a categoria “Sem Resposta”.

Tabela 05 – Distribuição da Tipologia de Moradores/as em razão do Sexo Autodeclarado

Tipologia de Moradores/as	Homens	Mulheres	Sem Resposta	Subtotal
Responsável da Família	43	54	0	97
Cônjuge do Responsável	21	31	4	56
Demais familiares	93	72	0	165
Total Geral	157	157	4	318

Fonte: Coletivo Ambiente Crítico.

Da mesma forma que as perguntas sobre sexo, as respostas referentes aos aspectos raciais ou cor (Tabela 06) foram metodologicamente concebidas no questionário como abertas, sendo registrado a declaração de cor dada pelo Responsável para si, o Cônjuge e Demais Membros. Houve a recomendação metodológica aos entrevistadores para que, quando possível, consultassem os demais membros da família sobre a sua raça ou cor. Não é possível mensurar o quanto esta recomendação efetivou-se. Por este motivo, tem-se como referência que a cor de moradores foi atribuída, majoritariamente, pelo responsável da família.

Tabela 06 – Distribuição de Raça ou Cor Autodeclarada por Tipologia de Moradores

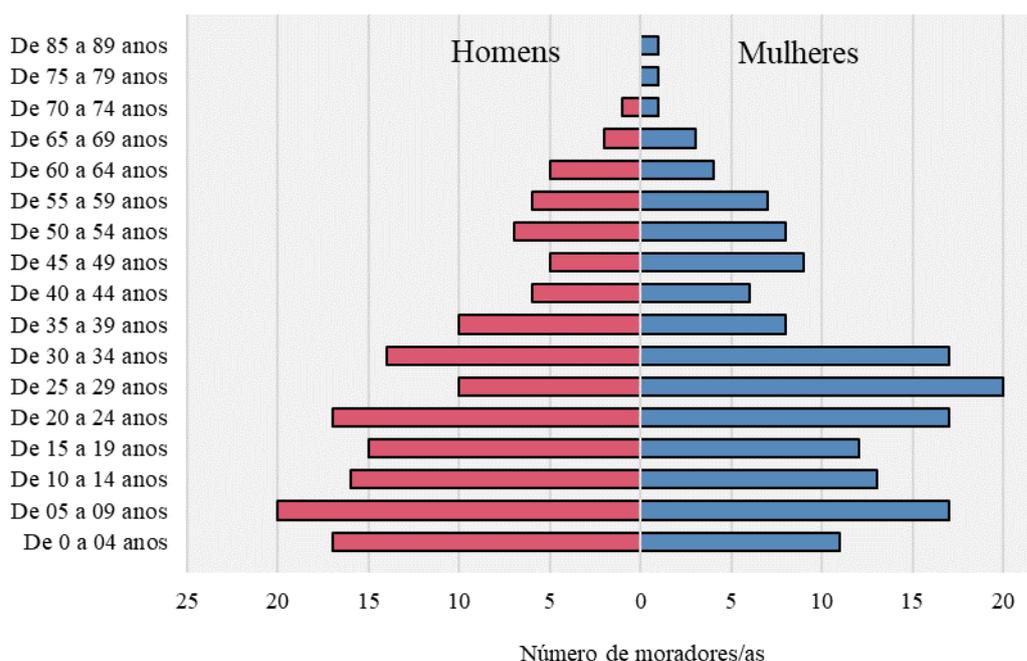
Cor ou Raça	Responsável	Cônjuge	Demais Membros	Total
Negra	25	14	38	77
Branca	54	29	85	168
Parda	16	6	28	50
Morena	2	2	4	8
Sem Resposta	0	5	10	15
Total	97	56	165	318

Fonte: Coletivo Ambiente Crítico

Quanto aos dados relativos à composição etária foi utilizada uma classificação em 4 faixas etárias, tendo como base a legislação nacional (Estatuto da Criança e do

Adolescente (ECA), Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990; Estatuto da Juventude, Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013; e Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741 de 1º de outubro de 2003). Adaptando-se as referências normativas, as quais são bases para formulação de políticas públicas, estabeleceu as classes “Criança” para os moradores/as com idade de 0 a 14 anos; “Jovem” de 15 a 29 anos; “Adulto” de 30 a 59 anos; e “Idoso” de 60 anos ou mais. Sendo assim, os dados revelaram que a comunidade é composta por: a) 94 crianças; b) 65 jovens; c) 130 adultos e d) 21 idosos. Não foram informadas informações sobre 8 pessoas.

Tabela 07 – Pirâmide etária da Vila Boa Esperança



Fonte: Coletivo Ambiente Crítico.

Quanto aos resultados obtidos relativos à pergunta sobre a ocupação laboral dos moradores (Tabela 08), foram organizadas em 9 classes: “Sem Resposta”, para os moradores/as que deixaram em branco este item; “Militar”; “Setor de Serviços”, para os/as moradores/as que indicaram trabalhar com serviços; “Setor da Indústria”, para os/as moradores/as que indicaram trabalhar em indústrias; “Desempregado/a”; “Estudante”; “Sem Idade Escolar”, para crianças que ainda não frequentam escola; “Afastados/as pelo INSS” e “Aposentados/as”.

Tabela 08 – Distribuição da Ocupação Laboral dos/as Moradores/as

Classe	Responsável	Cônjuge	Demais Membros	Subtotal	% do Total
Sem Resposta	0	5	15	20	6,3%
Militar	0	0	1	1	0,3%
Setor de Serviços	75	39	21	135	42,5%
Setor da Indústria	1	1	0	2	0,6%
Desempregado	10	8	12	30	9,4%
Estudante	0	0	79	79	24,8%
Sem Idade Escolar	0	0	34	34	10,7%
Afastado pelo INSS	0	1	1	2	0,6%
Aposentado/a	11	2	2	15	4,7%
Total	97	56	165	318	100%

Fonte: Coletivo Ambiente Crítico.

Quanto à renda média mensal dos moradores (Tabela 09), pode ser observado a seguir que, das 97 famílias entrevistadas, 5 não possuem renda, 1 possui renda per capita de até R\$ 100,00; 4 possuem renda per capita entre R\$ 100,00 e R\$ 200,00; 13 possuem renda per capita entre R\$ 200,00 e R\$ 300,00; 11 possuem renda per capita entre R\$ 300,00 e R\$ 400,00; 12 possuem renda per capita entre R\$ 400,00 e 500,00; 6 apresentam renda per capita entre R\$ 500,00 e R\$ 600,00; 7 famílias apresentam renda per capita entre R\$ 600,00 e R\$ 700,00; 4 apresentam renda per capita entre R\$ 700,00 e R\$ 800,00; 6 apresentam renda per capita entre R\$ 800,00 e R\$ 900,00; 9 famílias apresentam renda per capita entre R\$ 900,00 e R\$ 1.000,00; 9 famílias apresentam renda per capita entre R\$ 1.000,00 e R\$ 1.250,00; e 10 famílias apresentam renda per capita mensal acima de R\$ 1.250,00.

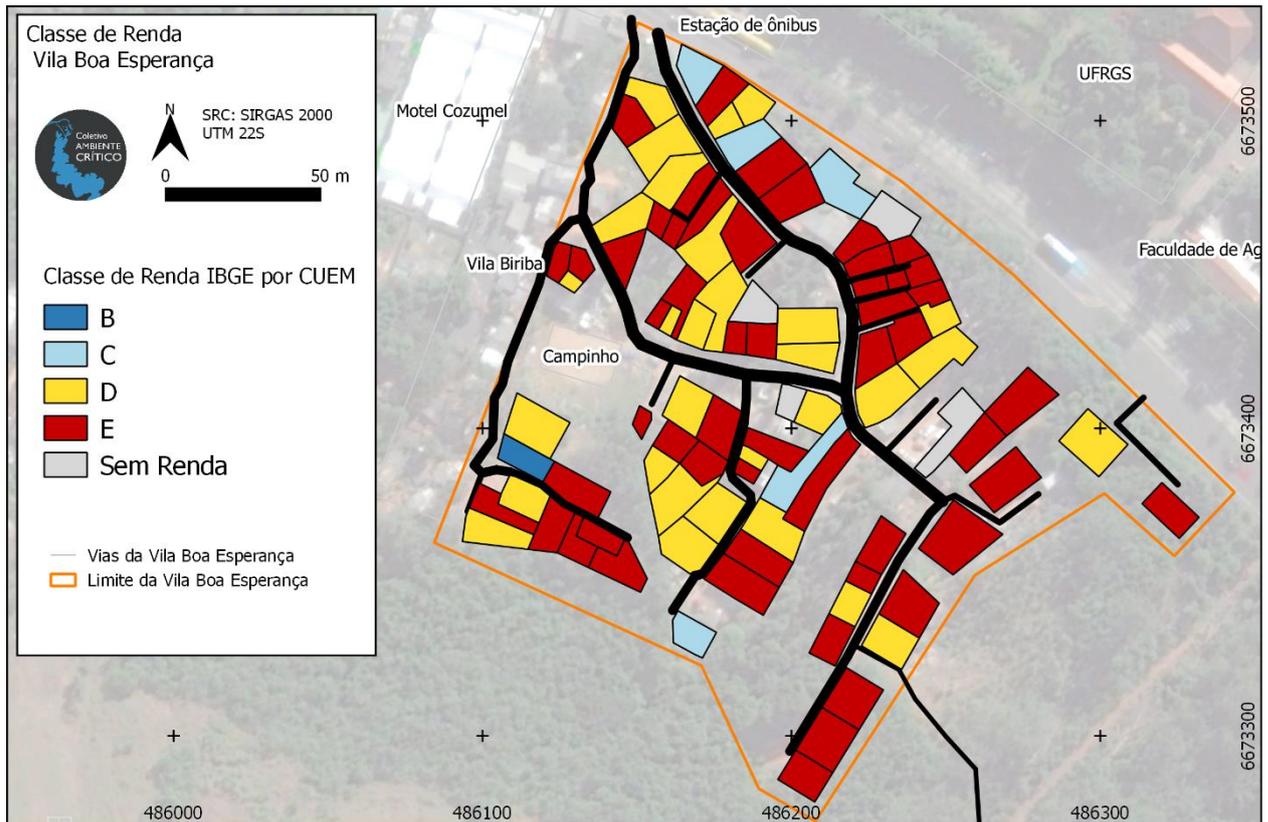
Tabela 09 – Distribuição dos Intervalos de Renda Per Capita das Famílias

Classe de Renda por Pessoa	Nº de Famílias	% do Total
Acima de R\$ 1.250	10	10,3%
Entre R\$ 1.000 e 1.250	9	9,3%
Entre R\$ 900 e 1.000	9	9,3%
Entre R\$ 800 e 900	6	6,2%
Entre R\$ 700 e 800	4	4,1%
Entre R\$ 600 e 700	7	7,2%
Entre R\$ 500 e 600	6	6,2%
Entre R\$ 400 e 500	12	12,4%
Entre R\$ 300 e 400	11	11,3%
Entre R\$ 200 e 300	13	13,4%
Entre R\$ 100 e 200	4	4,1%
Até R\$ 100	1	1,0%
Sem Renda	5	5,2%
Total	97	100%

Fonte: Coletivo Ambiente Crítico.

Os dados também foram organizados conforme a divisão por classes do IBGE. Como ilustra o gráfico a seguir, nenhuma família enquadra-se na “Classe A”, enquanto 1 enquadra-se na “Classe B”, 6 enquadram-se na “Classe C”, 31, na “Classe D”, 54, na “Classe E” e 5 famílias não possuem renda.

Figura 07 – Localização das Classes de Renda das Famílias nos Lotes



Fonte: Coletivo Ambiente Crítico.

Quanto ao tempo morando na comunidade, a Tabela 10 demonstra que 6 moradores vivem na comunidade há mais de 50 anos. O número de moradores que habitam a comunidade há menos de 5 anos, desconsiderando os 25 moradores que não forneceram resposta, é de 82. Já os que moram no local há mais de 5 anos são 211, ou seja, a grande maioria. Para efeitos de contagem de tempo para a efetivação de uma CUEM, dependendo do caso, ainda poderia ser contabilizado o tempo dos antecessores.

Tabela 10 – Distribuição dos Intervalos de Tempo na Comunidade da Tipologia de Moradores/as

Intervalo de Tempo	Responsável	Cônjuge	Demais Membros	Total
Menos de Um Ano	0	0	5	5
De 1 a 4 anos	16	17	44	77
De 5 a 9 anos	26	17	54	97
De 10 a 14 anos	24	9	27	60
De 15 a 19 anos	9	3	9	21
De 20 a 29 anos	8	2	4	14
De 30 a 39 anos	6	1	2	9
De 40 a 49 anos	2	2	0	4
De 50 a 59 anos	4	1	0	5
De 60 a 69 anos	1	0	0	1
Sem Resposta	1	4	20	25
Total	97	56	165	318

Fonte: Coletivo Ambiente Crítico.

Muitos outros dados, relativos a diversas categorias, foram disponibilizados e estarão presentes no relatório final que será entregue ao Poder Judiciário. Porém, as informações aqui disponibilizadas foram escolhidas com o objetivo de oferecer um panorama geral do perfil socioeconômico da comunidade da Vila Boa Esperança.

A seguir faremos uma reconstrução dos principais acontecimentos ligados ao litígio judicial, com base nas informações que constam nos autos de três processos judiciais, todos de competência da Justiça Federal: a) Ação de Reintegração de Posse n.º 5071526-71.2016.4.04.7100/RS (distribuída em 19/10/2016), ajuizada pela UFRGS, visando assegurar a posse de uma área pública; b) Ação Civil Pública n.º 5030059-78.2017.4.04.7100/RS (distribuída em 13/06/2017), ajuizada pela DPU, requerendo o reconhecimento do direito a CUEM aos moradores da Vila Boa Esperança; e c) Ação Civil Pública n.º 5036691-23.2017.4.04.7100/RS (distribuída em 18/07/2017), ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF), exigindo do Município de Porto Alegre a realização de melhoramentos urbanísticos. Como se percebe, esses três processos foram protocolados em um período de menos de um ano, cada qual por um ator social diferente, por motivos distintos. No entanto, cabe desde já esclarecer que esses processos foram unificados por supostamente tratarem da mesma delimitação espacial (área pertencente à UFRGS no Morro da Companhia e adjacências) e da comunidade que ali reside (Vila Boa Esperança).

Em documentação anexada ao processo judicial, a Superintendência de Infraestrutura (SUINFRA) da UFRGS solicitou, no dia 30 de março de 2009, à

Coordenadoria de Segurança da Universidade, que verificasse a existência de supostos invasores que estariam entrando em imóvel de propriedade da Universidade e ali se fixando. A SUINFRA recebeu, no dia 13 de julho de 2009, a resposta, que incluiu como sua primeira constatação que os moradores informaram que a ocupação daquela área havia iniciado há mais de 20 anos. Já em 16 de julho de 2009, a Procuradoria-Geral da UFRGS solicitou mais informações sobre os “invasores” e a área do conflito, para poder encaminhar a eventual proposição de uma ação judicial.

Por orientação da SUINFRA foi formada uma Comissão de Identificação, composta por três técnicos, dois da SUINFRA e um da Coordenadoria de Segurança, que, entre 2013 e 2015, desenvolveu o trabalho de identificação da área e dos moradores. Esta comissão entregou seus resultados no dia 16/11/2015, declarando ter levantado dados de 56 famílias e reconhecendo que este número estava aquém da realidade da comunidade. Justificaram a deficiência dos resultados devido a uma resistência dos moradores em fornecer as informações solicitadas.

Dentre as características levantadas, chegaram ao resultado de que os moradores se encontravam no terreno há uma média de 9,6 anos, que dentre eles havia grande quantidade de pessoas amparadas por legislação especial (menores, idosos e portadores de deficiência) e que, comprovado com fotos anexadas, a comunidade havia expandido com o passar do tempo. Devido a esses fatores, recomendaram um levantamento topográfico no local e em seguida o cercamento da área, para evitar que a comunidade continuasse expandindo.

No dia 17 de outubro de 2016, a UFRGS ajuizou a Ação de Reintegração de Posse nº 5071526-71.2016.4.04.7100/RS tendo todos os moradores da área no polo passivo. Nesta ação, declarou estar sofrendo esbulho possessório e categorizou a posse dos moradores como irregular, precária, injusta e de má-fé.

Através de apoio jurídico da DPU, a comunidade conseguiu duas audiências no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Porto Alegre (CEJUSCON), órgão de conciliação da Justiça Federal. Nos dois momentos, a negociação se mostrou infrutífera e a UFRGS se negou retirar o pedido de reintegração. Assim, em dia 7 de abril de 2017, a DPU ingressou com pedido administrativo para que a UFRGS suspendesse o processo de reintegração de posse da área e reconhecesse o direito dos moradores à CUEM.

No dia 21 de abril de 2017, como resultado da mobilização de uma rede de apoiadores, foi lançada uma Carta de Solidariedade à Vila Boa Esperança (SUL 21,

2017). Assinaram a Carta de Solidariedade organizações como Centros e Diretórios Acadêmicos da UFRGS, projetos de extensão da UFRGS, coletivos de mídia independente, outras ocupações e quilombos da cidade, movimentos sociais e entidades de classe.

Tendo sido negado o pedido administrativo pela UFRGS, a DPU ajuizou a Ação Civil Pública n.º 5030059-78.2017.4.04.7100/RS, buscando garantir judicialmente o direito à CUEM para os moradores da Vila Boa Esperança. No dia 1º de agosto de 2017, a Justiça Federal deferiu o pedido de antecipação de tutela para manter os moradores na posse do imóvel, suspendendo a ação de reintegração de posse até decisão definitiva da Ação Civil Pública.

Diante do impasse, a UFRGS buscou propor algumas soluções. Uma delas foi a possibilidade da transferência do terreno para o município de Porto Alegre, para que este pudesse proceder com o processo de regularização fundiária. Esta proposta foi rejeitada pelo município, que posteriormente restou excluído do processo por falta de interesse processual. Outra proposta da Universidade foi de que a regularização fundiária, ao invés de ser feita pela CUEM, fosse feita por meio do novo instrumento de regularização fundiária criado pela Medida Provisória 756/16, convertida na Lei Federal n. 13.465/17: a Legitimação Fundiária.

Paralelamente a esses acontecimentos, o MPF ajuizou a Ação Civil Pública n.º 5036691-23.2017.4.04.7100/RS, que colocava a UFRGS e o Município de Porto Alegre como polos passivos, por meio da qual se pretendia, em tutela de urgência, que fosse determinada a promoção de “todas as medidas necessárias à realização, com urgência e no menor prazo possível, da obra de contenção do talude da encosta do Morro da Companhia, junto à Avenida Bento Gonçalves”. No que diz aos riscos de deslizamento, que ameaçava a vida e a integridade física de moradores da Vila Boa Esperança, bem como transeuntes e de passageiros de veículos que trafegam pela avenida, o MPF argumenta que a situação estava sendo acompanhada desde 2003 e tanto o município, que realizara a ampliação da Av. Bento Gonçalves, quanto a UFRGS, por ser proprietária, eram responsáveis pela manutenção da obra de contenção.

Persistindo o impasse, a juíza federal responsável pelo processo determinou a realização de inspeção judicial conjunta de todas as partes na área da comunidade (Figura 8) e autorizou o DMAE e a CEEE a realizarem as instalações de água e luz

na comunidade, independente da autorização da UFRGS, usando como justificativa as perspectivas de regularização fundiária da área.

Figura 8 – Inspeção judicial na Vila Boa Esperança.



Fonte: Processo Judicial n. 5071526-71.2016.4.04.7100/RS

No dia 29 de junho de 2018, em audiência conciliatória, a DPU e a Procuradoria da UFRGS firmaram o compromisso de retomar as tratativas com a União com o escopo de efetivar a retrocessão da área ocupada, com o propósito de possibilitar que a SPU adotasse as medidas necessárias para efetivar a CUEM em favor dos moradores da Vila Boa Esperança.

Por fim, em nova audiência ocorrida em 14 de agosto de 2019, se considerou exitosa a conciliação. Um acordo entre as partes decidiu por encerrar o processo referente à Ação de Reintegração de Posse n.º 5071526-71.2016.4.04.7100/RS, com a seguinte justificativa:

- “1. Considerando que a presente ação foi proposta em razão, especialmente, dos riscos para os ocupantes da área;
2. Considerando que foi constatado que não existem riscos atuais aos moradores;

3. Considerando a existência de decisão administrativa do Reitor, materializada em ofício encaminhado à SUINFRA no processo administrativo de n. 23078.515623/2019-01, determinando o desmembramento da matrícula e a subsequente transferência da parte do imóvel da UFRGS na qual instalada a Vila Boa Esperança à Superintendência do Patrimônio da União no Rio Grande do Sul (SPU RS);
4. Considerando que a SPU RS ratifica o recebimento, conforme já havia sido referido na audiência anterior;
5. Considerando que falta a regularização do desmembramento da matrícula, dependente de certidões do Município de Porto Alegre para instrução perante o registro imobiliário, o que se estima esteja finalizado no prazo de 3 meses;
6. Considerando que houve acordo na ação civil pública n. 5036691-23.2017.4.04.7100, na qual foi solucionada a questão referente às intervenções no talude;
7. Considerando que o MPF não se opõe à extinção da presente ação de reintegração de posse.”

Com relação à Ação Civil Pública n.º 5036691-23.2017.4.04.7100/RS, as razões que motivaram o acordo entre as partes foram as seguintes:

1. Considerando que o relatório técnico elaborado pela UFRGS e Município de Porto Alegre [...] apontou as recomendações e intervenções necessárias para a minimização dos riscos no local;
2. Considerando que o Município de Porto Alegre se responsabiliza pela finalização das intervenções necessárias até fevereiro de 2020;
3. Considerando que não foram apontados riscos atuais para os moradores da Vila Boa Esperança e que ocupam parte do terreno de propriedade da UFRGS;
4. Considerando que o Município de Porto Alegre se compromete a juntar aos autos, até março de 2020, a comprovação/declaração de execução das intervenções apontadas no relatório;
5. O MPF, a UFRGS e o Município de Porto Alegre requerem o encaminhamento do laudo da empresa GeoEnvi - Geologia e Meio Ambiente Ltda. e o relatório técnico n. 4547-0-xxx-2019 da UFRGS, especialmente no que consta no item 3 de seu estudo realizado, para conhecimento do CREA RS e eventuais providências. As partes resolvem encerrar o processo mediante acordo nos termos acima mencionados.

Sendo assim, somente a Ação Civil Pública n.º 5030059-78.2017.4.04.7100/RS, ajuizada pela DPU, que visa a implementação de uma CUEM na área, continua em andamento. Porém, caso se verifique o não cumprimento dos pré-requisitos necessários à concessão, as demais possibilidades de regularização voltarão a ser consideradas.

Diante do exposto, faz-se necessário, então, analisar comparativamente os instrumentos de regularização fundiária de terras públicas colocados em debate, a CUEM e a Legitimação Fundiária, a fim de compreender as vantagens e desvantagens da sua utilização no caso da Vila Boa Esperança.

3 INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL EM TERRAS PÚBLICAS URBANAS

Nesta seção será analisada a situação atual das políticas de regularização fundiária em áreas públicas dentro do contexto da transição entre marcos jurídico-urbanísticos no Brasil, dando ênfase aos instrumentos que estão em discussão no processo da Vila Boa Esperança.

Esta seção está organizada em três subseções, que abordam, respectivamente: (3.1) aspectos gerais envolvendo a regularização fundiária em terras públicas; (3.2) o que é hoje conhecido como a nova ordem jurídico-urbanística brasileira e seu instrumento mais emblemático para regularização de assentamentos informais em áreas públicas, a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM); (3.3) as últimas inovações legislativas associadas a uma novíssima ordem jurídico-urbanística, em contraposição à anterior, que remetem à criação de um controverso instrumento de regularização fundiária, a Legitimação Fundiária.

3.1 O desafio da regularização fundiária de bens públicos

Faz-se necessário introduzir o assunto trazendo elementos para que o leitor possa perceber que a definição de regularização fundiária urbana tem estado em disputa pelos diferentes agentes do processo político. Em seguida, para compreender melhor o contexto das cidades brasileiras, onde a necessidade de regularização fundiária se manifesta, são apresentados alguns dados sobre déficit habitacional e irregularidade fundiária. A cidade de Porto Alegre é utilizada como comparativo regional para se ter acesso a alguns dados mais pontuais e complementar a perspectiva entre maior e menor escala. Reconhece-se, por fim, que grande parte destes conflitos ocorre em áreas públicas, as quais possuem características e regramentos específicos.

O país vive um momento de mudanças legislativas, onde a recente inversão da corrente das forças políticas acabou por se refletir até mesmo no conceito de regularização fundiária presente no direito positivo brasileiro. São modificações que, em conjunto com outras ações, têm indicado um distanciamento do enfrentamento das questões de maneira coletiva e democrática, voltando-se para uma perspectiva de soluções interindividuais, meramente mediadas pelo Estado.

Enquanto o capítulo Da Regularização Fundiária de Assentamento Urbanos da Lei 11.977/09 (conhecida como Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida) ainda estava em vigor, o conceito de regularização fundiária era definido da seguinte forma:

Art. 46. 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)

Desde 2017, com a promulgação da Lei 13.465/17, que revogou o capítulo supracitado, consta em seu artigo 9º o conceito de regularização fundiária, positivado:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (BRASIL, 2017)

Como se pode perceber, ocorreu a supressão das menções expressas ao direito social à moradia, ao desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A partir desta nova lei retoma-se uma perspectiva pautada pela ideologia da propriedade privada, conforme se verá com maior profundidade nas próximas seções, em que o foco volta a ser a mera titulação como mecanismo de incorporação dos núcleos urbanos informais à cidade, retornando-se a uma ideia de que as soluções que devem ser reforçadas são aquelas que lidem com as situações enquanto conflitos individuais, sem tratar dos problemas sociais.

Entretanto, apesar de omitido no novo conceito de regularização fundiária, o direito constitucional à moradia encontra-se na Constituição Federal de 1988 desde a promulgação da Emenda Constitucional 26/20, no artigo 6º, dos direitos sociais⁴. A estratégia para efetivação deste direito, por sua vez, aparece no capítulo de política urbana, onde o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes é previsto como o objetivo das políticas de desenvolvimento urbano. O desdobramento deste capítulo manifestou-se no ordenamento brasileiro no Estatuto

⁴ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1998)

da Cidade (Lei 10.257/01), celebrado internacionalmente. Fica evidente, portanto, que o direito à moradia, a política urbana e a regularização fundiária tem estreita relação em nosso ordenamento jurídico.

As conexões entre estes elementos se manifestam claramente no Estatuto da Cidade. Visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o Estatuto estabelece, dentre outras diretrizes:

Art. 2º, XIV – regularização fundiária e 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. (BRASIL, 2001)

Vale ressaltar que, conforme recorda Marrara (2019, p. 341), mesmo antes da emenda constitucional que a incorporou à constituição, o direito à moradia já tinha status constitucional no Brasil por força das convenções internacionais e do art. 5º, §2º da Constituição Federal, segundo o qual:

Art. 5º, § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. (BRASIL, 1988)

Um exemplo destas vinculações é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário, onde está previsto, no artigo XXV, que: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, alimentação, vestuário, habitação (ONU, 1948). Também a Convenção Americana de Direitos Humanos [Pacto de San José de Costa Rica (1969)], em seu artigo 26, estabelece que os Estados-partes se comprometem a adotar as providências necessárias para conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas e sociais (BRASIL, 1992). Em combinação com esta norma, o artigo 36, item k, da Carta de Organização dos Estados Americanos (que criou a OEA, 1948) concorda que seus membros devotarão todos os seus esforços para garantir a “k - moradia adequada para todos os setores da população” (BRASIL, 1952).

Por sua vez, a constituição estadual do Rio Grande do Sul possui seu próprio capítulo de política urbana e outro destinado à habitação, onde, no artigo 174

prescreve o seguinte: “Art. 174. O Estado e os Municípios estabelecerão programas destinados a facilitar o acesso da população à habitação, como condição essencial à qualidade de vida e ao desenvolvimento” (RIO GRANDE DO SUL, 1989)

Já na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre merece destaque o artigo 230, que estabelece como meta prioritária urbana municipal a superação da falta de moradia para cidadãos desprovidos de poder aquisitivo familiar suficiente para obtê-la no mercado.

Para efetivar suas políticas, nas normas urbanísticas deste município, ganham destaque dois instrumentos: o Plano de Habitação de Interesse Social, que tem por objetivo propiciar o acesso à terra e à moradia no contexto urbano; e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), que tem como um dos seus princípios o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e que define a habitação de interesse social como aquela destinada à população residente em núcleos de habitabilidade precária ou desprovida de poder aquisitivo familiar suficiente para obtê-la no mercado.

Todas esses esforços legislativos demonstram a complexidade da situação. O direito à moradia é um direito que guarda relação de interdependência para com os demais direitos humanos. Por exemplo, para se conseguir um emprego, são pré-requisitos comuns que se tenha um local para tomar banho e um comprovante de residência. Ao mesmo tempo, de nada adianta possuir um teto, se este não tiver localizado próximo a fontes de renda que possam garantir a um ser humano a possibilidade de arcar com os custos de sua própria alimentação e de sua família.

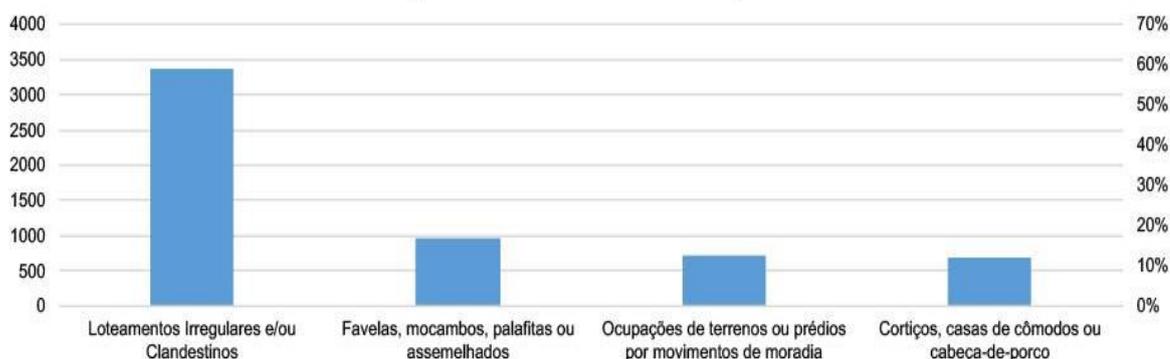
A realidade social brasileira fez com que muitos tivessem que escolher entre a rua e a habitação de menor custo possível para poder sobreviver. E essa habitação, frequentemente, depende da ocupação informal do solo.

A convivência dos processos legais e ilegais de acesso ao solo urbano não são um problema apenas do presente. Afetadas por um êxodo rural intenso, fruto da industrialização e urbanização brasileiras, as cidades nunca chegaram a oferecer condições de moradia adequadas aos que nela vivem, um contingente de pessoas que já ultrapassa a marca dos 80% da população brasileira. Essas incongruências podem ser percebidas em diversos estudos (MARICATO 1994, 2000; ROLNIK, 2015) sobre os núcleos urbanos brasileiros.

De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2017), da totalidade de 5570 municípios brasileiros, apenas 1803 (32,4%) informaram não

possuir em seu território nenhuma situação de precariedade de condições de moradia. A partir de tais dados (Tabela 11), percebe-se que a existência de precariedade habitacional nos municípios brasileiros é a regra, e não a exceção.

Tabela 11 – Ocorrência de precariedade habitacional nos municípios brasileiros.



Fonte: IBGE, 2017.

A mesma pesquisa (IBGE, 2017) demonstrou que quanto maior o tamanho da cidade relativo a sua população, maior a existência destes fatores, assim como de secretarias municipais específicas e de medidas para lidar com estas realidades. A regularização fundiária aparece como a terceira medida mais implementada para responder a essas demandas, estando presente em 32,8% dos municípios, atrás apenas da concessão de aluguel social, presente em 41% dos municípios, e da melhoria das unidades habitacionais, presente em 35,4% dos municípios.

De acordo com o Relatório de Déficit Habitacional (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018), baseado nas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, o Brasil possui um déficit habitacional que chegou, em 2015, a 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,772 milhões correspondem a moradias em áreas urbanas, representando um déficit habitacional de 9.3%. Importante ressaltar, também, que, de acordo com o mesmo relatório, o Brasil possui 7,906 milhões de imóveis vagos, 80,3% dos quais localizados em áreas urbanas.

Ainda que o Relatório entenda o déficit habitacional como a “noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 28), ele reconheceu a necessidade de englobar, além de critérios que envolvessem o déficit por incremento de estoque

(necessidade de criação de novas unidades habitacionais), também os que envolvessem déficit por reposição de estoque (necessidade de reposição de habitações). Assim, são considerados quatro componentes principais de inadequação da moradia: habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em domicílios locados⁵.

Especificamente quanto à região metropolitana de Porto Alegre (Tabela 12), pertencente à região e ao Estado com menores percentuais de déficit habitacional do país (Região Sul 7% e Rio Grande do Sul 5,8%, respectivamente), o déficit habitacional foi calculado em 96.614 domicílios, representando um déficit relativo de 6,3%. Já os imóveis vagos foram contabilizados como 158.813, 98,9% dos quais localizados em áreas urbanas e 1,1% em áreas rurais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

Tabela 12 – Déficit habitacional no Brasil e na RM de Porto Alegre



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2018.

O déficit habitacional é consequência, dentre outras coisas, da dificuldade de acesso da população de baixa renda à moradia adequada. Como demonstram os dados da quantidade de imóveis vagos, existem moradias suficientes para atender ao déficit habitacional. No entanto, as moradias vagas disponíveis no mercado imobiliário formal, não necessariamente atendem às necessidades das famílias da faixa de renda que majoritariamente compõem o déficit habitacional.⁶ Às famílias que não possuem

⁵ “Os componentes do déficit habitacional possuem uma hierarquia de análise e são mutuamente excludentes, ou seja, independentemente de um domicílio se enquadrar em mais de uma variável, ele será contado apenas uma vez. A hierarquia dos componentes obedece a seguinte ordem: habitações precárias, coabitação, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em domicílio locado. Quando um domicílio encaixa-se em um componente de maior hierarquia, já conta como uma unidade no déficit, não tendo os demais componentes verificados” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 28..

⁶ “Seria essencial poder identificar a que público as unidades vagas estão direcionadas, uma vez que o déficit habitacional atinge com maior intensidade as famílias de renda mais baixa. Especula-se que

condições de se inserir no mercado imobiliário formal de alguma maneira — seja adquirindo imóvel próprio ou alugando —, acabam recorrendo a outras alternativas, muitas vezes vinculadas ao mercado imobiliário informal.

Muito importante ressaltar que as áreas públicas representam uma boa parcela da informalidade fundiária. Conforme dados do Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre, dentre os 75.656 domicílios localizados em núcleos e vilas irregulares em Porto Alegre, a maioria se encontra em áreas públicas:

Em relação ao total de domicílios, em núcleos e vilas irregulares, 19.406 domicílios encontram-se em área particular (...). Os demais 56.250 domicílios encontram-se em área pública (PMPA, DEMHAB, IPE, URGS, órgãos federais), especialmente em áreas da PMPA e Demhab, sem contrato de comercialização, quer seja CDRU ou PNRU. (DEM HAB, 2009)⁷

Esses dados demonstram a relevância das áreas públicas para os conflitos urbano-ambientais. Nos bens públicos estão presentes grande parte dos assentamentos informais de baixa renda, assim como grande parte dos imóveis vagos das cidades brasileiras são bens públicos. As situações são muitas, como explica Cardoso (2010):

Situados nas cidades brasileiras formadas ao longo da orla marítima e fluvial onde se localizam os terrenos de marinha e marginais da União, nas áreas federais e estaduais rurais, destinadas a núcleos de colonização que se urbanizaram, nas áreas municipais destinadas ao uso público de projetos de loteamento urbano (praças, ruas, áreas verdes e institucionais) que não chegaram a ser implantadas e foram ocupadas para fins de moradia pela população de menor renda. Também os inúmeros imóveis da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, Direta (como o caso dos imóveis do Exército, Aeronáutica e Marinha) e Indireta (como o caso dos imóveis do INSS - Instituto Nacional do Seguro Social, dos Institutos de Terras e das Companhias Habitacionais Municipais e Estaduais), imóveis de órgãos públicos extintos incorporados ao patrimônio público ou, ainda, imóveis adquiridos como pagamento de dívidas e oriundo de infundáveis processos de desapropriação, em situação de abandono ou ocupados para fins de moradia.” (CARDOSO, 2010, p. 15)

Tradicionalmente, é feita uma diferenciação no direito brasileiro entre os regimes jurídicos aplicáveis aos bens públicos, com base no disposto no Código Civil (artigos 98 a 103). De acordo com o Código, os bens públicos são aqueles que

muitas dessas moradias não sejam adequadas ao perfil do consumidor que realmente precisa ser atendido.” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 39.

⁷ DEMHAB. Prefeitura de Porto Alegre. Plano municipal de habitação de Interesse social. Etapa II: Diagnóstico do Setor Habitacional de Porto Alegre, 2009.

pertencem à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal e são classificados no artigo 99 em: I) bens de uso comum do povo; II) bens de uso especial; e III) bens dominiais;⁸ diferenciando-se pelas suas afetações. Os bens de uso comum do povo são definidos por lei ou pela natureza do próprio bem. São exemplos de bens de uso comum do povo: as vias públicas, as praças, os parques públicos, os rios, lagos e mares. São os bens que teriam por princípio o uso coletivo, podendo ser usados indistintamente pelas pessoas, em igualdade de condições.

Os bens de uso especial são bens que se destinam ao desempenho dos serviços públicos, por meio do qual a Administração Pública consegue realizar suas atividades e alcançar seus fins. São exemplos de bens de uso especial: as terras destinadas ao uso do Exército, Aeronáutica e Marinha, edifícios ou terrenos destinados ao serviço ou estabelecimento da administração pública como, por exemplo, para uso dos Ministérios, Secretarias, delegacias de polícia, hospitais, universidades, teatros, centros culturais e esportivos, escolas públicas, dentre outros.

Tanto os bens de uso comum quanto os de uso especial, enquanto mantiverem a sua qualificação, são considerados inalienáveis, imprescritíveis, impenhoráveis e insuscetíveis de serem onerados.

Os bens dominicais ou dominiais, por sua vez, são aqueles que pertencem ao poder público, mas não possuem uma destinação pública definida e, por esta razão, podem ser transacionados pelo poder público e disponibilizados para uso privado, se for o caso⁹. Um exemplo deste uso seria a possibilidade de criar loteamentos ou conjunto habitacionais populares, através da afetação de terras públicas.

No caso de necessidade de regularização fundiária, são aplicáveis aos bens públicos leis específicas a depender da sua titularidade (a União, por exemplo, é regrada pela Lei 9636/98 - que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União - e a Lei 11481/07 - que

⁸ “Art. 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.” BRASIL. Lei 10.406, de 10 de Janeiro de 2002, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm

⁹ “Historicamente, os bens públicos dominiais tiveram uma função patrimonial ou financeira para o Estado, por meio da possibilidade de serem vendidos, alugados, cedidos de forma onerosa para uma atividade econômica como, por exemplo, um parque industrial” (SAULE JÚNIOR, 2006, p. 20).

prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União).

Todavia, a pertinência dessas categorias tradicionais do direito civil e administrativo para pensar o regime jurídico dos bens públicos vem sendo questionada (KONZEN, 2010; KONZEN, ALFONSIN, CAFRUNE, 2014). A própria discussão sobre a CUEM, em grande medida, resulta desses questionamentos, relacionados aos recentes desenvolvimentos do direito urbanístico no Brasil e à consolidação da chamada “nova ordem jurídico-urbanística”.

3.2 A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e a nova ordem jurídico-urbanística

Nesta subseção, pretende-se apresentar inicialmente as disputas em relação à ordem jurídico-urbanística que tem marcado o campo jurídico desde a redemocratização e a Constituição Federal de 1988. A seguir, busca-se abordar o funcionamento da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), criada pela MP 2220/01, que veio a efetivar a previsão constante no artigo 183, §1 da Constituição Federal de 1988.

3.2.1 A nova ordem jurídico-urbanística brasileira

Desde a redemocratização, percebe-se uma intensificação da busca de soluções para conflitos relativos ao espaço urbano através do Judiciário, em detrimento da intervenção dos poderes Executivo e Legislativo, processo entendido como a judicialização dos conflitos urbano-ambientais (KONZEN, CAFRUNE, 2016).

A produtividade social desses conflitos, com o pano de fundo brasileiro de acesso desigual ao direito ao solo, tem levado ao avanço da regulação urbanística e ambiental, bem como ao crescimento da defesa dos direitos de propriedade. Uma particularidade da legislação em matéria ambiental e urbanística é que ela atingiu grau considerável de detalhamento e sofisticação e, no entanto, convive com a falta de fiscalização e punição aos transgressores. Demonstra-se assim a já tradicional distância entre o arcabouço jurídico e a realidade social das cidades brasileiras (MARICATO, 200), que será tratada de maneira mais aprofundada no decorrer deste trabalho.

Nos últimos anos, foi reconhecida uma tentativa de transição do tradicional marco jurídico-urbanístico no Brasil, chamado por uns de legalismo liberal ou modelo

proprietário, para uma nova ordem jurídico-urbanística, que teria sido inaugurada pela Constituição Federal de 1988.

De acordo com Edésio Fernandes (2006), o paradigma do legalismo liberal, que influencia o Brasil há cerca de dois séculos, é fruto de uma longa tradição civilista que tem como característica central a definição dos direitos individuais através de uma absolutização da propriedade individual plena¹⁰, em detrimento de outras formas restritas e/ou coletivas de reconhecimento de direitos reais de propriedade imobiliária. Como consequência disso, interesses coletivos e necessidades socioambientais ficariam gravemente prejudicados, obstaculizada a ação do Estado em criar uma ordem urbanística que os protegesse.

Apesar de haverem regras rígidas de funcionamento urbanístico instituídas em nosso país, importadas das realidades dos países centrais ao capitalismo global, essas regras são raramente seguidas, ocasionando uma aplicação arbitrária da lei (MARICATO, 2000, p.123). Este descolamento entre as matrizes que fundamentaram o planejamento urbano e a legislação urbana, no Brasil, e a realidade socioambiental de nossas cidades, favorece um mercado imobiliário restrito e especulativo, de acordo com relações de favor baseadas no antigo patrimonialismo que instituiu parte das bases do nosso desenvolvimento urbano.

Nas últimas décadas, com a redemocratização e o aumento da influência dos movimentos sociais de reforma urbana, inicialmente unificados no Fórum Nacional de Reforma Urbana, contrapontos ao marco jurídico-urbanístico vigente foram sendo incluídos no ordenamento brasileiro. Iniciado com a aprovação do capítulo sobre reforma urbana da Constituição de 1988, consolida-se um novo marco jurídico-urbanístico com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, posteriormente reafirmado pela MP 2220/01, pela criação do Ministério das Cidades e da Conferência Nacional das Cidades em 2003, pelo capítulo de Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos da Lei Minha Casa Minha Vida em 2009 e pelo Estatuto da Metrópole em 2015. Neste modelo, submeteria-se a propriedade urbana, tanto pública

¹⁰ “Concebida a propriedade imobiliária quase que exclusivamente como uma mercadoria, cujo conteúdo de aproveitamento econômico é de ser determinado pelos interesses individuais do proprietário, qualquer valor social de uso fica restringido, assim como ficam reduzidos os limites da ação do poder público na determinação de uma ordem pública mais equilibrada e incluyente.” FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, B.;_____. (Org.). Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: DelRey, 2006. p.03-23.

quanto privada, ao princípio da função social da propriedade, por meio uma série de instrumentos jurídico-urbanísticos.

Alguns estudos (ALFONSIN et al., 2016), todavia, demonstraram que, no entanto, a transição paradigmática foi tímida, variando conforme a presença de atores públicos ou privados nos casos concretos (alguns avanços foram feitos quando o conflito possuía o poder público no polo passivo, o que não se repetia nos casos privados), mesmo em um momento que já não se podia afirmar que havia desconhecimento das novas leis.

No ano de 2016, foi lançado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o relatório da pesquisa “Não tinha teto, Não tinha nada: Por que os Instrumentos de Regularização Fundiária (ainda) não efetivaram o Direito à Moradia no Brasil” (CORREIA, 2016). Este relatório apontou que, entre os principais óbices à efetividade dos instrumentos de regularização urbanística, está o “desconhecimento da sociedade civil acerca da existência de tais direitos”, o que demonstra, de acordo com os autores: “que seus potenciais beneficiários não se reconhecem como sujeitos de direitos à cidade e sofrem de um mal que antecede o do acesso à justiça, que é o do desconhecimento da norma” (CORREIA, 2016, p. 127).

Além disso, também seriam relevantes a “falta de capacidade dos municípios” e a “morosidade processual administrativa e judicial” que revelariam a própria falta de prioridade da política pública de habitação. Ademais, o “desinteresse da administração pública” e a “ausência de diálogo institucional” também ajudariam a explicar as razões pelas quais as políticas de regularização fundiária não se efetivaram. Conforme o estudo, o desinteresse da administração pública em lidar diretamente com o problema é um dos principais causadores da judicialização dos conflitos. Já a ausência de diálogo institucional aumenta as disputas entre os próprios órgãos de Estado que deveriam estar envolvidos na intervenção.

Em resposta a todos estes problemas se encontram as soluções criadas até então para lidar com as demandas da realidade urbana brasileira. Até 2017, antes da Lei de Regularização Fundiária, o poder público já possuía muitos instrumentos aplicáveis à alienação e ao uso de bens imóveis públicos para fins de moradia, como: Venda, Doação, Legitimação de Posse, Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, Concessão de Direito Real de Uso, Enfiteuse e a Cessão de Uso. Cada um deles possui características e efeitos que acabam por determinar um uso maior ou menor pelo poder público.

A seguir, será discutida a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, que é apenas um destes instrumentos de regularização fundiária disponíveis para o poder público. No entanto, graças à sua previsão constitucional como direito subjetivo, à sua vinculação direta à utilização pela população de baixa renda e às suas potencialidades de segurança de posse, este instrumento ganhou destaque na efetivação da função social da propriedade pública.

3.2.2 A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

Quando da promulgação do Estatuto da Cidade, constava um instrumento que, dando forma ao previsto no art. 183, §1º da Constituição Federal¹¹, estaria voltado à regularização fundiária de áreas públicas de ocupação irregular consolidada. Os artigos que previam este novo instrumento foram vetados¹² e a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, nas modalidades individual e coletiva, ganhou sua forma através da Medida Provisória n. 2.220, de 04 de setembro de 2001, que atualmente possui a seguinte redação:

“Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

(...)

Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados até 22 de dezembro de 2016, por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem

¹¹ 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. (BRASIL, 1988)

¹² Os inconvenientes apontados no veto foram, resumidamente, os seguintes: a) a previsão do direito de concessão em ‘edificação pública’, que ‘poderia gerar demandas injustificadas do direito em questão por parte de ocupantes de habitação individuais de até duzentos e cinquenta metros quadrados de área edificada em imóvel público’; b) a ausência de norma que ressaltasse o direito à concessão de imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, assim como áreas urbanas de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental ou destinadas a obras públicas; c) a não-fixação de uma data-limite para a aquisição do direito à concessão de uso especial, ‘o que torna permanente um instrumento só justificável pela necessidade imperiosa de solucionar o imenso passivo de ocupação irregulares gerado em décadas de urbanização desordenada’; d) a inexistência de dispositivo que fixe prazo para que a Administração Pública processe os pedidos de concessão, sem o quê haverá ‘o risco de congestionar o Poder Judiciário com demandas que, num prazo razoável, poderiam e deveriam ser satisfeitas na instância administrativa. (CORREIA, 2016, p. 65)

oposição, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.” (BRASIL, 2001)

A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) é um dos instrumentos de regularização fundiária disponíveis em nosso ordenamento jurídico, diferenciando-se por ser um direito subjetivo aplicável a imóveis públicos, se limitar em regularizar o uso (destinado à habitação) e sua concessão ser gratuita. Este direito de uso da área pública, para fins de moradia, é reconhecido pelo Poder Público sem que ocorra a transferência do domínio. Desse modo, é garantida a função social da propriedade em área pública ao impedir que nela ocorra a especulação imobiliária e a consequente expulsão de grupos populacionais mais pobres de onde já estão situados, através da manutenção do domínio do bem e fiscalização do uso.

Conforme dispõe o artigo 183, §3º, da Constituição Federal, os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião¹³. Dessa norma constitucional deriva o Princípio da Imprescritibilidade dos bens públicos. Assim, a concessão de uso do bem público não transfere a propriedade do imóvel ao particular, mas somente a posse.

Visto que se trata de um direito subjetivo a ser reconhecido por via administrativa ou judicial, oponível ao próprio poder público, a CUEM é um instrumento jurídico que tende a oferecer maiores garantias aos ocupantes em comparação com outros instrumentos de regularização fundiária de áreas públicas, como a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), por exemplo.

A doutrina sugere que a CUEM possui um campo de incidência restritíssimo, “fechado no foco da regularização fundiária de interesse social, para ocupações de áreas urbanas, de, no mínimo 5 anos de posse ininterrupta, sem oposição” (AMADEI, 2013). Além disso, desde a Medida Provisória n. 759/2016, e confirmada pela lei 13.465/2017, a data-limite, que é cumulativa com 5 anos de posse ininterrupta, sem oposição, anterior à mesma, para a aquisição do direito à CUEM estabelecida pela MP 2.220/01 (que originalmente era 30 de junho de 2001) foi ampliada para 22 de dezembro de 2016.

Ter que cumprir um tempo de posse antes de uma data-limite é uma característica que torna a aplicabilidade da CUEM específica e transitória. Com o

¹³ Art. 183º § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988)

passar dos anos, torna-se cada vez mais difícil que novas comunidades alcancem este direito sem que haja uma nova atualização da data-limite. Não se trataria de um instrumento que visaria um uso contínuo com o passar dos tempos, mas sim para resolver as questões de um certo momento histórico. A ampliação de sua data-limite, pela Lei 13.465/17, indica que continuam atuais as questões que se pretendia terem sido resolvidas com a criação deste instrumento.

Previsto em duas modalidades, a individual e a coletiva, a principal diferença é que o modo individual será conferido para homem, mulher ou ambos, independente de estado civil, enquanto o modo coletivo gera um título regrado pela forma de condomínio especial, onde cada titular terá direito à uma fração ideal do terreno. Antes da lei 13.465/17, era condição da modalidade coletiva a impossibilidade de identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, como é o caso muitas vezes em favelas e assemelhados, o que já não é mais o caso.

É possível a transferência da concessão de uso entre particulares, desde que estes preencham certos requisitos legais (uso para fins de moradia e não possuir outro imóvel) que procuram manter o objetivo original da concessão. É possível, também, a transferência causa mortis, nas mesmas condições. A concessão, no entanto, não será reconhecida ao mesmo concessionário mais de uma vez.

No mesmo sentido, perde-se o direito quanto: a) o concessionário der ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; b) se o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

As condições de manutenção e transferência deste direito visam garantir a manutenção do objetivo de atender à necessidade de habitações de interesse social acessíveis à baixa renda da cidade. Suas limitações acabam por manter o valor dos imóveis em um patamar mais baixo, diminuindo também os efeitos das expulsões para criação de bairros de maior renda, condomínios fechados ou shoppings.

A requisição da CUEM deve ser feita primariamente pela via administrativa e subsidiariamente, em caso de recusa ou omissão da Administração Pública, pela via judicial. A omissão se dará em caso de a Administração Pública extrapolar o prazo máximo previsto de 12 meses para resposta à requisição. O tratamento judicial deverá tratar dos diversos resguardos aos direitos dos ocupantes:

Ainda que se preveja um direito subjetivo à concessão, a declaração do juiz não terá efeito prático, quando se vedar a concessão na área em razão de riscos aos ocupantes (art. 4º da MP) ou se facultar ao poder público escolher

outra área em hipóteses excepcionais, como a de ocupação de bens de uso comum do povo (art. 5º da MP). Nem sempre bastará, portanto, declarar o direito subjetivo à concessão de uso. Em alguns casos, será imprescindível que a sentença condene o proprietário estatal a agir. (MARRARA, 2019, p. 342)

Caso a ocupação acarrete riscos à vida ou à saúde dos ocupantes, a lei prevê que aos mesmos serão garantidos, pelo poder público, o exercício do seu direito em outro local. Essa pode ser uma grande garantia para que os direitos dos ocupantes sejam parcialmente mantidos, mesmo que em outras localizações.

É preocupante, entretanto, que critérios de risco muitas vezes sejam usados discricionariamente, no sentido de uma desculpa para expulsar populações indesejadas de áreas que, se fossem ocupadas com grandes empreendimentos comerciais ou residenciais de alta renda, teriam tratamento diferente. A falsa dicotomia entre meio ambiente e ocupações irregulares acaba por estourar no elo mais fraco, ignorando que as questões urbano-ambientais não são apenas casos de conflito individual:

O meio ambiente no espaço urbano pressupõe a existência do homem. Não é possível ignorar esta realidade, sob pena de deixar à margem elemento fundamental de análise. O espaço construído não prepondera sobre o ambiente natural, porém é parte integrante do mesmo contexto. As decisões urbano-ambientais a serem tomadas precisam avaliar esta universalidade, a interação entre objetos.

As ocupações irregulares, portanto, não são um problema de direito individual entre ocupantes e o Poder Público, mas decorrem de um passivo ambiental que as cidades devem enfrentar; tanto no que diz respeito à necessidade de implementar a regularização fundiária como política pública, nas suas três dimensões – urbanístico-ambiental, jurídico-cartorial e cadastral, quanto da importância de criar um mercado que produza habitação popular regular, que a população de baixa renda tenha condição de adquirir. (CARDOSO, 2010, p. 197)

Utilizando-se da lei de acesso à informação, Ribeiro (2016) analisou dados empíricos sobre a utilização da CUEM em Porto Alegre, disponibilizados pelos órgãos públicos responsáveis pela gestão do patrimônio imobiliário e pelas políticas habitacionais na cidade em nível federal, estadual e municipal.

No caso da União, apesar de ter havido uma atuação de pequena escala, a Secretaria de Patrimônio da União/RS informou que houveram três casos bem sucedidos de CUEM coletiva em área federal regularizados em Porto Alegre: a) São Miguel; b) Gomes Carneiro e c) Fabrício Pilar.

Por sua vez, o Estado do Rio Grande do Sul, através da SOP (Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano), informou que a CUEM não é utilizada na regularização fundiária de ocupações em terras públicas em áreas estaduais, optando pela Demarcação Urbanística e pela Legitimação de Posse. Ao fazer esta escolha estariam evitando sobrecarregar a máquina pública, por serem instrumentos mais simples e que evitam um gerenciamento posterior destas terras. No entanto, o que se destaca é que a utilização destes instrumentos implica em uma alienabilidade posterior das terras, favorecendo a mera inserção dessas áreas no mercado de terras.

Já no caso municipal, com informações obtidas com dificuldade junto ao DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação), a autora conseguiu identificar a presença de 22 áreas onde o poder municipal utilizou o instrumento da CUEM em Porto Alegre. Apesar de conseguir cópias de contratos de CUEM, de permissão remunerada e da CDRU (Concessão de Direito Real de Uso), não foi possível precisar com maior exatidão o número de concessões e a forma de outorga desses termos.

Ribeiro (2016, p. 65) relata que ficou evidente a preferência da utilização da CDRU enquanto política municipal, provavelmente devido a três motivos: a) a CDRU ser um instrumento mais antigo; b) o mesmo, ao contrário da CUEM, está regulamentado por lei municipal; c) e ele possibilita a possibilidade de cobrança de contribuição mensal aos beneficiários. Sobre este fato, adverte:

A cobrança da contribuição social é uma grande diferença entre os contratos de CDRU e CUEM, na qual a posse é gratuita. Essa distinção tem efeitos consideráveis na garantia da segurança da posse, uma vez que o pagamento da contribuição social ao DEMHAB pode comprometer a renda de uma família, que muitas vezes tem que optar entre pagar o valor da casa ou comer. Por outro lado, a taxa é um mecanismo de controle para evitar o desvio de finalidade nas negociações entre concessionários. Sendo assim, a avaliação da possibilidade de cobrança deve ser analisada caso a caso. (Ribeiro, 2016, p. 60)

Ribeiro destaca que, apesar algumas das autarquias possuírem um número reduzido de servidores, o que torna dificultoso a concretização técnica dos processos de regularização jurídica-urbanística, uma possível solução seria a atuação integrada entre os entes federativos.

A CUEM cumpre papel importante, então, ao oferecer uma opção de instrumento de regularização fundiária de bem público que possibilite a criação de áreas para a população de baixa renda das cidades. Especialmente se combinada

com as Zonas Especiais de Interesse Social, instrumento que demarca áreas para assentamentos habitacionais de populações de baixa renda dentro do zoneamento do Plano Diretor e é previsto pelo Estatuto da Cidade e pelo PDDUA de Porto Alegre - no caso municipal - sob o título de Áreas Especiais de Interesse Social.

3.3 A Legitimação Fundiária e a novíssima ordem jurídico-urbanística

Neste subseção, mostra-se que houve uma alteração no sentido das mudanças que vinham acontecendo na política urbana brasileira. Está-se diante de uma novíssima ordem jurídico-urbanística, que é representada sobretudo pela lei 13.465/17. A seguir, foca-se a discussão no novo e polêmico instrumento de regularização fundiária que foi criado junto à lei 13.465/17: a Legitimação Fundiária.

3.3.1 A novíssima ordem jurídico-urbanística brasileira

A política urbana brasileira, construída de forma democrática por amplos setores da sociedade civil desde a Constituição de 1988, é atingida duramente pela conjuntura de desdemocratização vivida pelo Brasil desde o impeachment da presidenta Dilma em 2016.¹⁴

Alguns indicadores que têm sido identificados nesta novíssima ordem jurídico-urbanística, pautada na desdemocratização da política urbana, são: a) mudança do marco legal da regularização fundiária no Brasil (Lei 13.465/17), b) extinção do Ministério das Cidades, c) extinção do Conselho das Cidades, d) cancelamento da Conferência Nacional das Cidades, e) proposição da PEC 80/2019 pelo Senador Flávio Bolsonaro. Esses indicadores serão tratados a seguir.

O celebrado modelo de regularização fundiária do Brasil buscava a regularização fundiária plena com a garantia da segurança da posse através da titulação, a melhora da qualidade de vida e a integração dos assentamentos à cidade através de uma urbanização.

¹⁴ No dia 26 de agosto, no auditório da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em um evento organizado pelo Observatório das Metrôpoles e pelo PPG da Sociologia da UFRGS, houve um debate intitulado "O desmonte do Direito à Cidade", que se propunha a discutir as causas e consequências desse desmonte. A primeira palestrante, atual diretora-geral do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, Betânia de Moraes Alfonsin, representando o Grupo de Pesquisa em Direito Urbanístico vinculado à Fundação Escola Superior do Ministério Público, apresentou um apanhado das mudanças legislativas que aconteceram no Brasil após o impeachment da presidenta Dilma em 2016. Esta seção do artigo é em grande parte inspirada nessa apresentação.

Todavia, no final de 2016, foi editada a Medida Provisória n.º 759, que dispõe acerca da regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, e institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; a MP foi convertida na Lei 13.465/17.

É relevante, para este trabalho, o segundo título desta lei, chamado de Regularização Fundiária Urbana (REURB), que no artigo 9º é definido como um conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”. Com este título, revogou-se todo capítulo “Da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos” da Lei 11.977/09, conhecida como Lei do Programa Minha Casa Minha Vida.

A lei 13.465/17 prevê duas modalidades de REURB: a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E), para os demais casos.

Sendo esse o novo procedimento padrão de regularização fundiária urbana, a lei 13.465/17 reconhece, em seu artigo 15¹⁵, como possíveis instrumentos de regularização fundiária urbana, um rol aberto de possibilidades, como: usucapião, desapropriação em favor dos possuidores, arrecadação de bem vago, dentre outros. Neste trabalho já foi analisada a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, e na próxima seção será analisada a Legitimação Fundiária, ambas previstas neste rol.

¹⁵ Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos: I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei; II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; XII - a concessão de uso especial para fins de moradia; XIII - a concessão de direito real de uso; XIV - a doação; e XV - a compra e venda. (BRASIL, 2017)

Depreende-se da lei que o direito à cidade deixa de ser o objetivo central da política urbana e do processo de regularização fundiária. Seus dispositivos permitem imaginar que a mera titulação prepondera em relação a outras necessidades da parcela da população potencialmente beneficiária da Reurb-S. O foco na distribuição de títulos de propriedade em grande escala sugere que a promoção do direito de propriedade é o grande objetivo da lei 13.465/17. Desaparecem as menções ao direito social à moradia, desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O foco é a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano através de sua titulação. Neste sentido, há a substituição da função social da propriedade pela supremacia da função econômica da terra, convertida em mercadoria dotada de notável liquidez no mercado de solo urbano.

Neste mesmo sentido, há um abandono do modelo democrático de tomada de decisões políticas. Não há previsão de como as populações de moradores de área irregulares participarão da formulação, da implementação e da fiscalização dos programas e projetos de regularização fundiária no país.

Para tratar de maneira mais completa os recuos quanto à gestão democrática das cidades brasileiras é importante fazer uma retomada. Postas em movimento pelo artigo 43, III do Estatuto da Cidade (em 2003 começaram a acontecer as Conferências Nacionais das Cidades, que visavam a promoção e o desenvolvimento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. As conferências aconteciam a cada três anos (tendo ocorrido nos anos de 2003, 2005, 2007, 2010 e 2013) e, a partir do Decreto 5790/06, começaram a ser organizadas pelo Conselho Nacional das Cidades¹⁶, órgão que atuava em consonância com as próprias resoluções aprovadas nas Conferências Nacionais das Cidades¹⁷.

No ano de 2016 deveria ter sido organizada a 6ª Conferência Nacional das Cidades, com a temática “A Função Social da Cidade e da Propriedade”, e como lema: “Cidades Inclusivas, Participativas e Socialmente Justas”. No entanto, com a turbulência do processo de impeachment sua data foi sendo arrastada, sendo adiada

¹⁶ “Art. 3º Ao ConCidades compete: XVI – convocar e organizar a Conferência Nacional das Cidades, nos termos do art. 15” (BRASIL, 2006)

¹⁷ Art. 2º O ConCidades é responsável por propor as diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em consonância com as resoluções aprovadas pela Conferência Nacional das Cidades.” (BRASIL, 2006)

definitivamente para 2019 com o Decreto 9076/17¹⁸, do governo Temer, que também retirou do Conselho Nacional das Cidades a competência de chamá-la e organizá-la, transferindo-a para o Ministério das Cidades¹⁹. Além disso, as conferências passariam a acontecer a cada 4 anos.

A Conferência enfrenta novos obstáculo desde a eleição de Jair Bolsonaro para a presidência, e a perspectiva de retomada de sua realização parece cada vez mais distante. No dia primeiro de janeiro, através da Medida Provisória 870/19, posteriormente convertida na lei 13.844/19, foi realizada a fusão do Ministério da Integração Nacional e do Ministério das Cidades, dando origem ao ao Ministério do Desenvolvimento Regional²⁰, e o Conselho das Cidades foi convertido em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano²¹. Posteriormente, com o Decreto 9.759/19, o governo Bolsonaro extinguiu a maior parte dos órgãos de participação popular que assessoravam a administração federal. O impacto só não foi maior, pois o Supremo Tribunal Federal, em resposta à uma ADIN, decidiu que o decreto presidencial não poderia extinguir os órgãos colegiados que haviam sido criados por lei.

Mais recentemente, foi protocolada a PEC 80/2019, encabeçada pelo Senador Flávio Bolsonaro. Esta emenda propõe alterações no texto do capítulo de política urbana da Constituição Federal, ampliando as possibilidades de cumprimento da função social da propriedade, deixando a critério do proprietário a escolha de como vai atender à função social da propriedade em detrimento das potencialidades dos planos diretores em efetivar a função social da cidade e, caso o proprietário ainda resolva descumprir a função social da propriedade urbana e seja desapropriado, ele será premiado com valores de mercado pela desapropriação.

Como se vê, essa nova onda de mudanças legislativas têm tido como efeito o desmonte das políticas urbanas que estavam sendo construídas para a efetivação da

¹⁸ Art. 4º A Conferência Nacional das Cidades será realizada a cada quatro anos. Parágrafo único. A 6ª Conferência Nacional das Cidades será realizada em 2019." (BRASIL, 2017)

¹⁹ Art. 5º Compete ao Ministério das Cidades: I - convocar e organizar a Conferência Nacional das Cidades; e II- editar os regimentos internos de cada Conferência Nacional das Cidades. § 1º Caberá ao Ministério das Cidades editar novo regimento interno da 6ª Conferência Nacional das Cidades no prazo de cento e vinte dias, contado da data de publicação desde Decreto, para fins de adequação da Conferência Nacional das Cidades à legislação em vigor. § 2º Serão recepcionados pela 6ª Conferência Nacional das Cidades as propostas aprovadas e os delegados eleitos nas conferências estaduais, distrital e municipais realizadas conforme o disposto na Resolução Normativa nº 19, de 18 de setembro de 2015, do Conselho das Cidades. (BRASIL, 2017)

²⁰ Art. 57. Ficam transformados: IV - o Ministério da Integração Nacional e o Ministério das Cidades no Ministério do Desenvolvimento Regional; (BRASIL, 2019)

²¹ Art. 57. Ficam transformados: XII - o Conselho das Cidades em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.; (BRASIL, 2019)

nova ordem jurídico-urbanística representada pelo Estatuto da Cidade. Constata-se que estão em marcha um ataque aos instrumentos de democratização das políticas públicas urbanas (desaparecimento da interlocução com os municípios e fechamento dos espaços de participação da sociedade civil) e o redirecionamento do foco da atuação do Estado da promoção da regularização fundiária plena para uma simples entrega de título de propriedade plena.

3.3.2 A Legitimação Fundiária

De acordo com o art. 11, VII, da Lei 13.465/17, a Legitimação Fundiária é meio "de aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb". Já de acordo com o art. 23 da lei, esse instrumento jurídico-urbanístico "constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016".

Por meio desse instrumento, "o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado" (BRASIL, 2017, art. 23, §2º). Sendo assim, a Legitimação Fundiária pretende ser uma forma de aquisição originária do direito real de propriedade.

A Legitimação Fundiária pode contemplar tanto a unidade imobiliária sobre área privada quanto aquela existente sobre área pública²². Não há requisitos, comuns em outros instrumentos de regularização fundiária, de que a posse da área seja mansa, pacífica e sem oposição, nem requisitos de metragem ou de tempo mínimo de posse, bastando que o núcleo urbano informal seja comprovadamente existente antes de 22 de dezembro de 2016. Assim, trata-se de um instrumento extremamente versátil.

²² Em se tratando de imóvel público, determina o §4º do art. 23 que "(...) a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária." (BRASIL, 2017).

No ordenamento jurídico brasileiro, entretanto, a propriedade pública e a propriedade privada possuem tratamentos bem diversos. No caso da Legitimação Fundiária ser considerada equivalente a um novo tipo de desapropriação de propriedade privada, ela entraria em choque direto com o art. 5º, XXIV, da Constituição Federal²³, que prevê indenização justa e prévia, a não ser nas exceções previstas constitucionalmente, já que o instrumento não possui previsão constitucional e não prevê nenhum tipo de indenização.

Já quando se aplica este instrumento em áreas públicas, a discussão é sobre o possível choque com outro dispositivo da Constituição Federal²⁴. Devido à sua característica de aquisição originária e possível equivalência a uma usucapião de áreas públicas, questiona-se se a Legitimação Fundiária não representaria a prescritibilidade da propriedade pública, algo vedado em nosso ordenamento jurídico.

Existe, no entanto, a definição de que o núcleo urbano informal deve ser consolidado. O entendimento acerca do que é um núcleo urbano informal consolidado, no entanto, também mudou. A lei anterior possuía critérios objetivos e rígidos em sua definição do que seria uma área urbana consolidada²⁵. A nova lei estabelece critérios mais subjetivos, delegando aos municípios dar forma a sua instrumentalização:

“Art.11. Para fins desta Lei, consideram-se:

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;” (BRASIL, 2017)

A característica principal, da qual derivam as demais, é que o núcleo urbano informal deve ser de difícil reversão. Veloso (2016) entende que a difícil reversão deve ser entendida como aquela que causa maiores prejuízos sociais e urbanísticos:

²³ 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 termos seguintes: 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. (BRASIL, 1988).

²⁴ Art. 183º § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988)

²⁵ “Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;” (BRASIL, 2009)

Em que pese a subjetividade quanto à irreversibilidade da ocupação, esta deve ser entendida como aquela em que seu desfazimento irá gerar maiores prejuízos sociais e urbanísticos do que a manutenção do núcleo urbano informal consolidado, sendo imperioso avaliar as reais possibilidades do Poder Público em reassentar de forma imediata e definitiva todas as famílias que serão desalojadas caso determinada a reversão. (VELOSO, 2016, p. 113)

O âmbito de aplicação deste instrumento é definido no caput do artigo 23, onde consta como exclusividade do procedimento administrativo da Reurb, podendo ser concedida nas suas duas modalidades. No entanto, no parágrafo primeiro deste mesmo artigo, estabelece condições adicionais para a utilização do instrumento junto à Reurb-S:

“Art.23. § 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:
I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;
II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e
III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.”
(BRASIL, 2017)

Como já vimos, a Reurb-S é a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda. Sendo assim, somente os beneficiários de baixa renda deverão cumprir pré-requisitos adicionais para a utilização do instrumento. No mesmo sentido, importante ressaltar que não se tratam de restrições direcionadas a todos os instrumentos que forem utilizados dentro do rito da Reurb-S, que possui em si suas facilidades, mas apenas aqueles relacionados ao instrumento da Legitimação Fundiária.

As mesmas restrições, ressalta-se, não são aplicáveis àqueles que não forem de baixa renda. Caso o beneficiário queira utilizar o instrumento de Legitimação Fundiária no âmbito da Reurb-E: I) não precisará comprovar que não pretende apenas aumentar um patrimônio já existente, II) poderá utilizar o instrumento múltiplas vezes, III) é irrelevante se o imóvel terá finalidade residencial ou alguma outra finalidade de interesse público.

Veloso (2016, p. 115) propõe-se a interpretar o instrumento da Legitimação Fundiária dentro de uma perspectiva constitucional, procurando definir como ela poderia ter seu lugar como um novo instrumento de regularização fundiária que sirva

às finalidades da lei maior. Mesmo assim, reconhece que, caso se mantenham pré-requisitos exclusivos à aplicação da Legitimação Fundiária quando aplicada no âmbito da Reurb-S, haveria absoluta afronta do princípio da isonomia.

Com todas estas características, a criação da Legitimação Fundiária acaba por se tornar uma medida de grande impacto para o arcabouço de instrumentos de regularização fundiária e para o direito de propriedades:

Como se pode deduzir, o Instituto da Legitimação Fundiária surge de modo polêmico por meio da Medida Provisória nº 759/2016 (BRASIL, 2016), consolidando-se com a Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), posto que atinge o cerne do direito constitucional de propriedade, em especial quanto à simplificação processual de forma de perdimento da propriedade, cuja técnica legislativa chega muito perto de uma Emenda Constitucional apta a revolucionar o Direito Constitucional de Propriedade tal como conhecido até hoje, mesmo que às custas do imprescindível resguardo à segurança jurídica, matriz de ordenamento jurídico brasileiro. (TIERNO, 2019, p. 449)

Não é por acaso, então, que há atualmente três ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) relativas à lei 13.465/17 tramitando junto ao STF: a) a ADI 5.771, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR), a ADI 5.787, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), e a ADI 5.883, ajuizada pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), todas sob a relatoria do Ministro Luiz Fux.

Alguns dos principais argumentos da inconstitucionalidade da lei tratam especificamente da questão do instrumento da Legitimação Fundiária, conforme já constatadas em diversas observações nesta seção. Essa insegurança jurídica quanto à manutenção da validade deste instrumento a longo prazo já é questão de preocupação para quaisquer pretensos interessados na utilização desse instrumento.

Apesar das polêmicas, a Legitimação Fundiária, em conjunto com as demais inovações presentes na Lei de Regularização Fundiária, potencialmente pode trazer uma solução para muitas comunidades que se encontram há muito tempo no limbo, esperando a regularização.

No entanto, a escolha a respeito da pertinência de se utilizar este instrumento ou não está relacionada ao tipo de política o urbano que se pretende incentivar. Muitas vezes, a mera titulação de terrenos e edificações em comunidades de baixa renda, desacompanhada de outras medidas de regularização fundiária plena, pode significar apenas um incentivo à inserção do imóvel no mercado imobiliário formal, de modo a encorajar que a família que ali reside a negociar o seu imóvel utilizado para fins de moradia em troca de uma melhora temporária de qualidade de vida.

Esse tipo de padrão demonstra que as dinâmicas sociais devem ser levadas em consideração para que haja a possibilidade de acesso ao direito à cidade para a população de baixa renda. Instrumentos como a CUEM e as Zonas Especiais de Interesse Social já ofereciam algumas soluções, mas talvez outras possibilidades tenham de ser consideradas seriamente pelos moradores de assentamentos urbanos informais consolidados, como a Vila Boa Esperança.

4 QUAL INSTRUMENTO ESCOLHER? VANTAGENS E DESVANTAGENS CONSIDERANDO O CASO CONCRETO

O processo da Vila Boa Esperança continua ativo, não tendo ainda chegado em uma resolução. Sua história é permeada de mudanças na legislação pertinente e nos entendimentos quanto a situação pelos atores participantes. Os interesses da comunidade não necessariamente entram em acordo com os interesses da UFRGS e dos demais representantes do poder público que respondem pela área. Acabamos, por nossa participação prévia junto aos processos de decisão da comunidade, optando metodologicamente pelos interesses desta como perspectiva primordial.

Entre os moradores da Vila Boa Esperança, havia duas preocupações principais que nortearam a decisão pela CUEM. Uma delas trata da segurança da posse e a outra da integração socioespacial da comunidade com a cidade.

Há que se considerar que um processo de regularização fundiária funciona, na maior parte dos casos, como uma longa negociação entre moradores, proprietários fundiários e poder público, seguida frequentemente de um mais um longo período de processamento pela justiça quando há a judicialização do conflito.

Conforme relatos de moradores da comunidade, havia insegurança sobre a consistência das decisões tomadas pela UFRGS, como sobre a tentativa da Universidade de transferir a área para o Município:

“Na avaliação dela, a UFRGS poderia assinar a cessão direta, mas teme ter de pagar pelos custos de infraestrutura, como luz e água, no terreno. Erondina avaliou a reunião como ‘pouco proveitosa’, porque a reitoria voltou atrás no que havia concordado, em outra reunião, realizada em agosto, na Assembleia Legislativa.” (CANOFRE, 2017)

Neste sentido, a CUEM é um direito subjetivo. Cumpridos os pré-requisitos objetivos e subjetivos, ela é um direito adquirido oponível mesmo contra o poder público. Garante que, enquanto for mantida a função social de prover moradia social de interesse social, os concessionários poderão ter assegurada a posse.

Já na Legitimação Fundiária, que é submetida ao rito do processo da Reurb-S, apenas após a aprovação do projeto de regularização urbanística é emitido o título. Antes disso o poder público pode reverter a sua intenção de regularizar.

Estando a Vila Boa Esperança em uma área pública e sendo aplicável a modalidade de Reurb-S, a lei 13465/17 prevê que a responsabilidade do ente público

de titularidade da área, no caso da União, em tanto a elaboração e custeio do projeto de regularização fundiária quanto a implementação da infraestrutura essencial:

“Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

Parágrafo único. A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:

I - na Reurb-S:

a) operada sobre área de titularidade de ente público, caberão ao referido ente público ou ao Município promotor ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;” (BRASIL, 2017)

Atualmente a Vila Boa Esperança conquistou uma rede de apoiadores que, coordenados pelo Coletivo Ambiente Crítico e pelo Grupo de Assessoria e Justiça Popular (GAJUP), estão fazendo o levantamento documental dos moradores para embasar o pedido de CUEM. É um levantamento demorado e cansativo, que tem exigido bastante tempo dos envolvidos. Caso se optasse pela Legitimação Fundiária, poderia transcorrer um tempo considerável e eventualmente a UFRGS poderia mudar novamente de ideia. Neste caso, a comunidade poderia ficar desprotegida, considerando o esforço necessário para mobilizar uma nova rede de apoio.

A possibilidade de segregação, por sua vez, “processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole” (VILLAÇA, 2001, p. 142), é de grande importância. Este processo tem estreita conexão com a disputa por localizações que ocorre entre grupos sociais (questões étnicas ou por nacionalidades) ou entre classes sociais. Conforme Villaça, em seu livro Espaço Intra-Urbano no Brasil:

“O mais conhecido padrão de segregação da metrópole brasileira é o do centro x periferia. O primeiro, dotado da maioria dos serviços urbanos, públicos e privados, é ocupado pelas classes de mais alta renda. A segunda, subequipada e longínqua, é ocupada predominantemente pelos excluídos. O espaço atua como um mecanismo de exclusão.” (VILLAÇA, 2001, p. 143)

Enquanto o próprio autor ressalta que a separação entre centro e periferia pode ser às vezes ilusória, já que a população de alta renda muitas vezes busca as terras de menor valor da cidade (onde constrói condomínios fechados e outros investimentos

similares), é fato que existe uma tendência de hegemonia das classes altas nas áreas com mais equipamentos públicos.

A informalidade dos assentamentos populares, no entanto, costuma ser um impedimento, mesmo que temporário, ao acesso das classes mais altas aos terrenos em disputa. Enquanto não resolvido o conflito (seja pela remoção dos ocupantes ou pelo acesso dos mesmos à titulação da área em seu nome) a construção de outros empreendimentos no local não é possível.

Quando o capital privado (re)conhece o incremento dessas áreas às dinâmicas urbanas formais, ele exerce pressão econômica e social no sentido de capturá-las e explorá-las. Esse contexto acarreta na expulsão dos moradores da área, agora esmagados pela pressão do mercado formal especulativo (ou imobiliário), tendo estes que procurar novos locais para morar.

Martim Smolka, assim como outros, argumenta que os preços excessivamente elevados do solo urbano constituem um fator explicativo da informalidade. “(...), o solo urbano inacessível não é apenas um problema de baixa renda, mas também de preço do produto (SMOLKA, 2003, p. 259). Enfrentar a informalidade é enfrentar os preços elevados.²⁶ A entrega do título de propriedade pleno para esta população acabaria por incrementar a especulação imobiliária na cidade, expulsando as pessoas do local através da pressão econômica. Resultando em realocar, meramente, a informalidade.

Dar vida ao ciclo da especulação imobiliária, observando que na área do entorno da Vila Boa Esperança há serviços de infraestrutura urbana disponíveis (mobilidade, UFRGS, etc), certamente causaria a expulsão dos moradores da região de maneira paulatina através da posterior venda dos seus lotes. A entrega do título de propriedade plena da Legitimação Fundiária não possui nenhuma previsão para evitar uma descaracterização da comunidade com estes propulsores.

Como alternativa à informalidade como garantidor do acesso destas populações à cidade, as limitações da Concessão de Uso previstas na CUEM têm por

²⁶ E o mesmo acontece com a proposta aparentemente progressista de conceder direitos de propriedade privada aos ocupantes, oferecendo-lhes os meios para sair da pobreza. Esse é o tipo de proposta sendo atualmente debatida para as favelas do Rio de Janeiro, mas o problema é que os pobres, atormentados pela escassez de seus rendimentos e pelas conseqüentes dificuldades financeiras, são facilmente convencidos a vender esses bens a valores relativamente baixos. (...) A longo prazo, o efeito da privatização thatcheriana da habitação de interesse social no centro de Londres consistiu em criar, em toda área metropolitana, uma estrutura de alugueis e preços que impede que pessoas de baixa renda e, atualmente, até mesmo de classe média tenham acesso à moradia em qualquer lugar próximo ao centro urbano. O problema da moradia a preços acessíveis, assim como da pobreza e acessibilidade, realmente foi mandado para longe. (HARVEY, 2014, p. 56)

objetivo a manutenção das áreas de moradia das populações de baixa renda. As restrições quanto ao acesso e comercialização dos terrenos acabam por baixar os seus valores, adequando-se à disponibilidade de preços que as populações que são destinadas podem pagar.

5. Conclusão

A contribuição pontual pretendida por este trabalho não teve a ambição de esgotar o assunto aqui abordado. Tanto o conflito urbano-ambiental da Vila Boa Esperança continua sendo uma experiência que se desenvolve enquanto o texto é escrito, quanto a disputa sobre a aplicabilidade, e mesmo a constitucionalidade, dos instrumentos jurídico-urbanísticos aqui discutidos não tem uma previsão de término.

A trajetória de luta e resistência da população da Vila Boa Esperança até agora já envolveu o apoio da Defensoria Pública da União, a exposição nas mídias regional e alternativa, a articulação e cooperação com movimentos sociais para elaborar pareceres técnicos e um projeto alternativo de planejamento urbano, além de pressionar o poder público titular da área, representado pela UFRGS (que acabou por entregar a área de volta para a União).

Está presente em nossa carta magna (e em tratados internacionais aos quais o Brasil aderiu), fruto das lutas sociais, a previsão da submissão da propriedade privada à sua função social e a proteção ao direito social à moradia. A regularização fundiária urbana, enquanto conjunto de medidas que visam a efetivação do direito à moradia através da regularização de assentamentos informais e a titulação de seus ocupantes, tem sido fortemente impactada pelas reviravoltas políticas em nosso país.

Com a redemocratização, a implementação progressiva do chamado Novo Marco Jurídico-Urbanístico trouxe novas diretrizes de política urbana e com elas importantes instrumentos de regularização fundiária. O que se verificou, entretanto, foi que, com o passar dos anos, persistia um desconhecimento quanto às mudanças e instrumentos disponíveis, além de uma grande resistência daqueles que, em diversos níveis, deveriam aplicar essas políticas.

A gestão da propriedade pública, que possui sua própria lógica e proteções, foi uma das mais afetadas. Quando o conflito não envolvia a proteção da propriedade privada, os gestores e juízes se sentiram mais à vontade para fechar os olhos para as ocupações ou aplicar a função social da propriedade. Isso ocasionou que uma porcentagem grande das ocupações acabe se fixando em áreas públicas.

A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia surgiu enquanto importante instrumento para efetivar a função social da propriedade pública. Por ser uma concessão de uso respeita a imprescritibilidade dos bens públicos, e ainda prevê a

fiscalização do seu uso por populações de baixa renda, garantindo moradias acessíveis e protegidas contra a especulação imobiliária àqueles que mais são afetados pelo déficit habitacional.

É visível, nas mais diversas áreas, as mudanças bruscas que tem ocorrido na política nacional nos últimos anos. Não se tratou apenas de um rompimento de institucionalidade, mas um ataque direto à construção democrática. O direito à cidade a nível nacional, enquanto participação dos atingidos na formulação de políticas e destinação de recursos, foi sistematicamente desmontado. A nova Lei de Regularização Fundiária aproveita as sistematizações já existentes, mas possibilita a desconsideração do controle do Estado quanto aos fins destas regularizações.

A prioridade torna-se novamente a subordinação dos fins das cidades à lógica do mercado, ao permitir que um instrumento como a Legitimação Fundiária potencialmente entregue massivas quantidade de áreas públicas à propriedade privada. Esta tendência de privatização do público enfraquece o próprio poder do Estado ao retirar os meios para prover soluções futuras para as questões que estão em jogo nos conflitos urbano-ambientais.

A demasiada fé na produção normativa enquanto impulsionadora suficiente e independente das soluções pensadas para os problemas sociais enfrentados pela realidade brasileira foi claramente frustrada. Como ensina Maricato, a correlação de forças não pode ser desprezada:

Instrumentos urbanísticos, textos legais, podem ser melhores ou piores, adequados ou inadequados tecnicamente, mas nada garante aquilo que é resultado da correlação de forças, especialmente em uma sociedade patrimonialista, onde a propriedade privada da terra tem tal importância. Estamos no terreno da política e não da técnica. (MARICATO, 2000, 184)

Para responder nossa questão principal foi possível elencar como possíveis vantagens circunstanciais da Legitimação Fundiária, elencadas nas anteriores: 1) a amplitude de aplicabilidade do instrumento; 2) a entrega de um título de propriedade pleno e desobstruído; e 3) a não existência de um tempo de posse mínimo enquanto pré-requisito para efetivação do instrumento. No entanto, no caso da VBE, (1) existem outros instrumentos mais eficazes para proteger os interesses da comunidade, (2) que trazem menos prejuízos quanto à manutenção da comunidade na área a longo prazo,

(3) apesar de necessitarem uma mobilização e trabalho maior para comprovação dos pré-requisitos de tempo.

Por outro lado, a CUEM, por ser um direito subjetivo, protege contra possíveis mudanças na postura da UFRGS quanto à comunidade, e, pelos controles de finalidade nela elencados, possui garantias contra os efeitos das pressões econômicas geradas pela entrada da área na formalidade. Além de ser um instrumento com a sua forma de utilização já consolidada, ao contrário da Legitimação Fundiária que ainda corre risco de ter a sua inconstitucionalidade declarada a qualquer momento devido às ações que correm no STF, o que poderia afetar o andamento do processo e deixar a comunidade a descoberto. Sendo assim, acaba-se por considerar que a CUEM corresponde mais às necessidades da VBE, e protege contra as preocupações da comunidade.

Reconhece-se a limitação do texto quanto a complexidade das negociações com os agentes da administração universitária e do poder judiciário, importante fator de análise sobre o desenvolvimento nessa luta desenvolvida. Essa limitação se desenvolveu devido às inseguranças do autor, que atuou pontualmente no apoio à comunidade (não sendo membro do Coletivo Ambiente Crítico e participando de outro grupo de direito à moradia do SAJU, que não o GAJUP, que possuía sua atuação concentrada em outras comunidades que não a Vila Boa Esperança) em especial na discussão sobre os instrumentos (discussão essa sim aqui aprofundada), que acabou por não se sentir legítimo para abordar essas outras questões relevantíssimas. Espero que outros materiais sejam desenvolvidos pelos integrantes desses grupos para trazer à tona tais questões e instigo o leitor a buscar os mesmos.

É uma tarefa árdua garantir tranquilidade para comunidades que foram excluídas sistematicamente do seu direito à cidade, submetidas a legislações enigmáticas preparadas muitas vezes por pessoas que desconhecem a sua realidade. Soluções que parecem simples têm grandes caminhos burocráticos para percorrer, enquanto a vida dos moradores e dos interessados nos acontecimentos continua. Felizmente, a Vila Boa Esperança, e outras como ela, resistem.

6. REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betania de Moraes et al. **A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário**. Revista Direito e Práxis, vol. 7, núm. 14, 2016, pp. 421-453. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil.
- AMADEI, Vicente de Abreu. **Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia e Concessão de Direito Real de Uso**. In: Regularização fundiária/ coordenadores José Renato Nalini e Wilson Levy.- Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- BONOLDI, Franciele. **Vila Boa Esperança Resiste: Bases para o desenvolvimento socioambiental e o direito à cidade**. 2018. 48 p. Projeto de Pesquisa (Trabalho de Conclusão de Curso) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Decreto Nº 678** (Promulgação da Convenção Americana de Direitos Humanos), de 06 de dezembro de 1992, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm
- BRASIL. **Decreto Nº 5.790**, de 25 de maio de 2006, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm
- BRASIL. **Decreto Nº 9.076**, de 07 de junho de 2017, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9076.htm
- BRASIL. **Decreto Nº 30.544** (Promulga da Carta da Organização dos Estados Americanos), de 14 de fevereiro de 1952, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30544-14-fevereiro-1952-340000-publicacaooriginal-1-pe.html>
- BRASIL. **Lei 6.120**, de 15 de outubro de 1974, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6120.htm
- BRASIL. **Lei 9.636**, de 15 de maio de 1998, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9636.htm
- BRASIL. **Lei 10.406**, de 10 de Janeiro de 2002, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm
- BRASIL. **Lei 10.257**, de 10 de julho de 2001, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm.

BRASIL. **Lei 11.977**, de 07 de julho de 2009, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm

BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm.

BRASIL. **Lei 13.844**, de 18 de junho de 2019, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2220**, de 4 de setembro de 2001, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm.

CANOFRE, Fernanda. **Proposta da UFRGS de doar terreno da Vila Boa Esperança à Prefeitura preocupa moradores**. Sul 21, Porto Alegre, 09 nov. 2017. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/cidades/2017/11/proposta-da-ufrgs-de-doar-terreno-da-vila-boja-esperanca-prefeitura-preocupa-moradores/>. Acesso em: 02 jul. 2019.

CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função Social e regularização fundiária**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2010.

CORREIA, Arícia Fernandes. (coord.) **“Não tinha teto, Não tinha nada: Por que os Instrumentos de Regularização Fundiária (ainda) não efetivaram o Direito à Moradia no Brasil”**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, (SAL)/ IPEA, 2016, vol. 60 (Série Pensando o Direito).

Carta de Solidariedade à Vila Boa Esperança. Sul 21, Porto Alegre, 26 abr. 2017. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2017/04/carta-de-solidariedade-vila-boja-esperanca/>. Acesso em: 02 jul. 2019.

DEM HAB. Prefeitura de Porto Alegre. **Plano municipal de habitação de Interesse social. Etapa II: Diagnóstico do Setor Habitacional de Porto Alegre**, 2009.

ENDRES, Gisele. **Vila Boa Esperança é premiada mas reitor não retira pedido de reintegração de posse**. Reporter Popular, Porto Alegre, 24 out. 2017. Disponível em: http://reporterpopular.com.br/vila-boja-esperanca-e-premiada-mas-reitor-nao-retira-pedido-de-reintegracao-de-posse/?fbclid=IwAR37NbkfqK3O8uqCJzHO-V9wIQ3ppF_aLEt85mXd87Zu171qxGBgSeCjSg. Acesso em: 09 novembro. 2019.

FERNANDES, Edésio & ALFONSIN, Betânia (Coord.); **A Lei e a Ilegalidade na produção do Espaço Urbano**. Belo Horizonte: Dei Rey, 2003.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte, 2018.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: Do Direito à Cidade à Revolução Urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Perfil dos municípios brasileiros : 2017 (MUNIC 2017)**. Rio de Janeiro : IBGE, 2017.

IPEA. **ATLAS DO DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL**. Rio de Janeiro; IPEA, 2013. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_udh/22260. Acesso em: 29/11/2019.

KONZEN, Lucas P.; CAFRUNE, Marcelo. **A judicialização dos conflitos urbano-ambientais na América Latina**. Revista Direito e Práxis, vol. 7, núm. 14, 2016, pp. 376-396. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil.

KONZEN, Lucas Pizzolatto. **O discurso dogmático sobre os espaços públicos urbanos**. NOVOS ESTUDOS JURÍDICOS (UNIVALI), v. 15, p. 393-409, 2010.;

KONZEN, Lucas P.; ALFONSIN, B. M. ; CAFRUNE, Marcelo Eibs . **O exercício do direito à moradia adequada como estopim de mudanças jurídicas, políticas e territoriais: um estudo de caso em Porto Alegre**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Org.). Direito à Moradia Adequada: O Que É, Para Quem Serve, Como Defender e Efetivar. 1ed.Belo Horizonte: Fórum, 2014, v. , p. 225-245.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil**. In: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes 2000.

MARRARA, Thiago. **Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM): o que mudou em seu regime jurídico desde a constituição de 1988 até a lei 13.465 de 2017?**. in: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite e MENCIO, Mariana. Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Perspectivas para aplicação da Lei Nº 13.465/2017. – 1. ed. - São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf . Acesso em 08/11/2019.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida, coordenador. **Regularização Fundiária: lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

PESSOA, Mariana Lisboa. **O cenário da habitação informal e da regularização fundiária em Porto Alegre-RS**. Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 42, n. 3, p. 109-120, 2015

RIBEIRO, Livia Zanatta. **A utilização da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia na Regularização Fundiária de áreas públicas em Porto Alegre.** Trabalho de Conclusão de Curso. Porto Alegre: UFRGS, 2016.

RIO GRANDE DO SUL. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1989. Disponível em: http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3D&tabid=3683&mid=5358. Acesso: 28/11/2019.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo, 2015. p. 423.

SAULE JÚNIOR, Nelson e Outros. **Manual de regularização fundiária em terras da União.** Organização de Nelson Saule Júnior e Mariana Levy Piza Fontes. São Paulo: Instituto Polis; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. 120 p.

SMOLKA, Martim O. **Regularização da Ocupação do Solo Urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução.** in: BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo.** Revista Jurídica da Presidência, Brasília, Vol. 12, nº 96, Fev/Mai. 2010.

TIERNO, Rosane de Almeida. **Legitimação de Posse e Legitimação Fundiária na Lei Federal nº 13.465/2017.** in: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite e MENCIO, Mariana. **Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Perspectivas para aplicação da Lei Nº 13.465/2017.** – 1. ed. - São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

VELOSO, Luiza Lins. **Legitimação fundiária: uma visão constitucional no contexto da segregação socioespacial das cidades brasileiras.** In: Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo / Escola da Defensoria. Pública do Estado de São Paulo. – Vol. 1 (2016)-

VILLAÇA, Flavio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** 2.ed.. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, 2001.