

IMPACTOS A CURTO PRAZO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM NÚCLEOS URBANOS DE INTERESSE SOCIAL DA CIDADE DE SÃO MIGUEL/RN

Daniela de Freitas Lima ¹
Almir Mariano de Sousa Junior ²

RESUMO

A intensificação da ocupação urbana do Brasil a partir do século XX foi motivada pela reprodução capitalista e ocorreu sem planejamento, o que resultou na formação de espaços díspares, marcados pela segregação socioespacial. Assim, se faz necessário adotar medidas que visem amenizar essa fragmentação, garantindo direitos e estabelecendo o ordenamento territorial. Nesta perspectiva, cita-se a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social, regida pela Lei 13.465/2017, que visa a incorporação dos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente pela população de baixa renda ao ordenamento territorial e à titulação de seus habitantes. O objetivo deste trabalho é discutir os impactos a curto prazo da Regularização Fundiária de Interesse Social efetivada pelo Programa Acesso à Terra Urbanizada nos Núcleos Urbanos Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe, da Cidade de São Miguel/RN. Para tanto, foram acompanhados os procedimentos executados pelo referido Programa; realizadas entrevistas com moradores dos núcleos urbanos objeto de estudo, com a tabeliã de registro de imóveis de São Miguel/RN, com uma fiscal de tributos e com o prefeito municipal. Constatou-se que a Regularização Fundiária de Interesse Social colaborou para a integração destes núcleos à cidade formal, para a promoção do direito à moradia adequada, para a instauração do direito à cidade; além de propiciar benefícios para o cartório, ao gerar clientes potenciais; e para o município que poderá utilizar os produtos gerados pelas diversas etapas da Regularização Fundiária para atualização cadastral, para o planejamento de ações e para a adoção de medidas voltadas para o território.

Palavras-chave: Regularização fundiária de interesse social, Direito à moradia adequada, Direito à cidade.

INTRODUÇÃO

O cenário urbano-rural do Brasil foi modificado mais expressivamente no século XX, impulsionado pela industrialização atrelada à redução da demanda agrária no campo para os que não tinham mecanização. Não houve tempo para planejar e preparar as mudanças que ocorreriam, o que desencadeou aglomerados fragmentados, marcados por problemas econômicos, sociais e ambientais. Ou seja, as cidades não foram planejadas para serem ocupadas, elas não foram projetadas para absorver as atividades e massa populacional que age

¹ Doutoranda em Engenharia Civil e Ambiental pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Mestre em Planejamento Dinâmicas Territoriais no Semiárido pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), Graduada em Engenharia Civil pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), danielafr Freitas12@hotmail.com;

² Professor da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), Doutor em Ciência e Engenharia de Petróleo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), almir.mariano@ufersa.edu.br.

nelas. Ao contrário, foram moldadas à medida que as solicitações de uso e ocupação foram ocorrendo, sem que houvesse tempo para alocação dos elementos urbanos de maneira equilibrada.

A intensa migração campo-cidade a partir de 1930 foi incentivada pelas mudanças políticas ocorridas na época, como a regulamentação do trabalho (não extensiva ao campo) estímulo da industrialização, construção da infraestrutura industrial. Entretanto, nas últimas décadas do século, as oportunidades que eram almejadas nas primeiras, pareciam extintas, com a segregação espacial ou ambiental instauradas (MARICATO, 2003).

Em decorrência da ocupação não ordenada, também se tornaram evidentes consequências negativas como déficit habitacional, ilegalidade fundiária, favelização, problemas de mobilidade, saneamento básico, exclusão social, ou seja, aspectos característicos do desordenamento urbano.

Nesta perspectiva, surge a necessidade de gerir ou limitar os conflitos citadinos e uma das práticas que podem ser implementadas para tal é o fomento da Regularização Fundiária Urbana, que tem o intuito de sanar o problema da ilegalidade (irregularidade) fundiária, especialmente quando se trata daquela voltada para as classes sociais menos favorecidas, isto é a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social, pautada na Lei 13.465/2017 e que será o foco deste trabalho.

A irregularidade fundiária está presente em cidades de grande, médio e pequeno porte e é um tema que merece atenção nas pesquisas por sua capacidade de gerar benefícios para a população e para o governo.

Além disso, estudos sobre cidades metropolitanas são evidentes, porém, as cidades interioranas carecem de pesquisas que mostrem a configuração urbana. Neste quadro, citamos a cidade de São Miguel/RN, uma cidade do interior, de pequeno porte ao considerarmos o quesito população e que exerce influência sobre outros municípios no que se refere a comércio e serviço, afirmando a relevância da realização de um estudo que discuta aspectos de seu território.

As cidades pequenas têm importante contribuição para a rede urbana do Brasil, uma vez que a maioria dos seus municípios são constituídos por este tipo de cidade, nos quais vive uma população maior do que a de muitos países europeus. Mas, o tema de cidades pequenas é pouco explorado pelos meios de divulgação acadêmicos (SPOSITO; JURADO DA SILVA, 2013).

A irregularidade fundiária é um aspecto presente no município de São Miguel/RN. Citamos aqui os núcleos urbanos que tinham dominialidade municipal até o ano de 2018: Tôta

Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe, que foram submetidas à Regularização Fundiária de Interesse Social através do Programa Acesso à Terra Urbanizada (parceria do Ministério das Cidades e Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFERSA).

A partir desses elementos, indagamos: quais os impactos a curto prazo da Regularização Fundiária de Interesse Social efetivada pelo Programa Acesso à Terra Urbanizada nos Núcleos Urbanos Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe, da Cidade de São Miguel/RN?

O objetivo deste trabalho é discutir os impactos gerados a curto prazo pela Regularização Fundiária de Interesse Social efetivada pelo Programa Acesso à Terra Urbanizada nos Núcleos Urbanos Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe, da Cidade de São Miguel/RN.

Além da introdução, este trabalho é composto por três seções, considerações finais e agradecimentos. Na primeira seção discutimos a urbanização brasileira, partindo do cenário nacional, aproximando a discussão para a Região Nordeste, e enfatizando o Rio Grande do Norte, Estado em que a cidade objeto de estudo está inserida. Na segunda, abordamos a irregularidade fundiária, destacando suas dinâmicas. Na terceira, discorremos sobre os resultados materializados a curto prazo com a conclusão da Regularização Fundiária de Interesse Social nos núcleos urbanos Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe, pertencentes ao município de São Miguel/RN.

METODOLOGIA

Para a concretização deste artigo, se fez necessário o acompanhamento das etapas de regularização fundiária executadas pelo Programa Acesso à Terra Urbanizada, desde a concepção até o evento de titulação das famílias beneficiadas e; a realização de entrevistas com moradores dos núcleos urbanos objeto de estudo, com a tabeliã de registro de imóveis de São Miguel/RN, com uma fiscal de tributos e com o prefeito municipal.

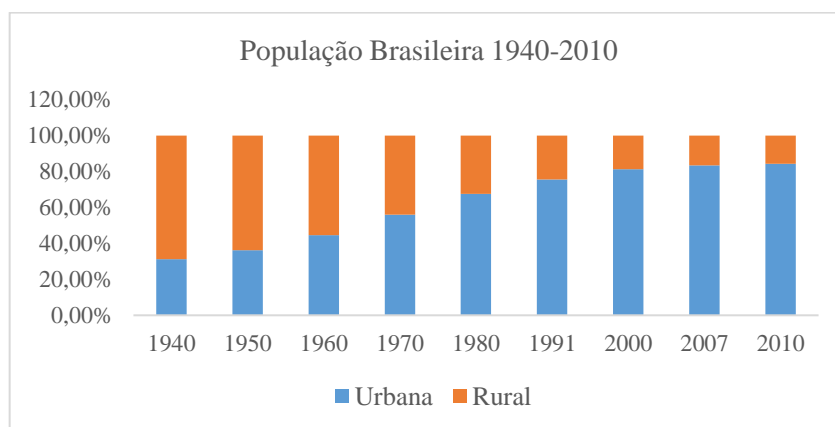
A execução dos procedimentos metodológicos desta pesquisa foi condicionada à aprovação do Comitê de Ética Profissional da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, com parecer sob o número 2.610.860, datado de 20 de abril de 2018. Os preceitos éticos foram baseados nas resoluções 466/12 e 510/16 do Conselho Nacional de Saúde e suas complementares. Conforme determinado nas resoluções, foi solicitado aos participantes entrevistados a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e do Termo de

Autorização para Uso de Áudio, e foi garantido o anonimato, o sigilo e o direito de desistir do estudo a qualquer momento, bem como, o livre acesso aos dados quando de seu interesse.

MORFOLOGIA DO ESPAÇO URBANO DO BRASIL, NORDESTE E RIO GRANDE DO NORTE

Nos anos 40 a população urbana brasileira correspondia a 31,24% enquanto a rural detinha mais que o dobro deste quantitativo. A partir daí, ocorreu um crescimento gradativo mais expressivo da taxa de urbanização, marcado principalmente pelo fenômeno da industrialização, que reduzia as possibilidades de produção dos agricultores de pequeno porte e, favorecia o êxodo rural, modificando consideravelmente o quadro população urbano-rural do Brasil e a dinâmica ocupacional dos municípios, especialmente no diz respeito à ampliação o perímetro urbano através da ocupação de áreas mais periféricas pelos habitantes recém-chegados na busca de melhores condições de vida. A observação da taxa de urbanização indicada pelo IBGE (2011) ao longo do tempo, confirma simplificaradamente a inversão do cenário urbano-rural brasileiro, como mostra a Figura 01.

Figura 01: População brasileira 1940 – 2010.



Fonte: IBGE, Censo demográfico 1940-2010. Elaboração Gráfica de Autoria Própria, 2017.

A partir da Figura 01, verifica-se que a população predominantemente rural em 1940, modificou-se completamente, variando de 61,78% em 1940 para 15,64% em 2010, o que ratifica o inchaço sofrido pelo meio urbano e o esvaziamento rural em um curto intervalo de tempo. Essa modificação radical no cenário brasileiro não foi acompanhada pelo planejamento urbano através dos órgãos competentes para tal, o que contribuiu para evolução da segregação socioespacial: os mais ricos ficaram nas zonas com saneamento, educação,

equipamentos urbanos de qualidade; os mais pobres, instalaram-se nas áreas mais periféricas, desprovidas de infraestrutura básica.

A urbanização do Brasil é marcada pela realização de obras paisagísticas exuberantes nas áreas centrais, favorecendo o mercado imobiliário, associada à expulsão dos pobres para as periferias, tendo como justificativa a elevada densidade populacional (OSÓRIO, 2004). A cidade é um patrimônio construído histórica e socialmente, porém seu domínio é desigual, uma vez que, enquanto uns têm sua renda assegurada pela especulação imobiliária, outros não têm nem mesmo onde morar e, sendo submetidos à ocupação invasiva áreas de domínio municipal ou de terceiros, até mesmo incluídas localidades de risco e preservação permanente (MARICATO, 2013).

Destaca-se que a ocupação de áreas periféricas é de interesse dos donos da terra, uma vez que sua utilização para fins distintos do da agricultura favorece a alteração de áreas antes rurais em urbanas, incorrendo na valorização fundiária, que é mais expressiva na terra urbana do que na rural, e retornando os salários obtidos com a força de trabalho do proletariado em lucro para os próprios detentores do capital. Além disso, contribui para o distanciamento entre o espaço dos grupos sociais bem sucedidos e o espaço daqueles que buscam a subsistência.

O surgimento das grandes cidades e a urbanização acelerada incidiram na dominação do campo pela cidade, transformando o campesinato a uma classe subalterna, além de elaborarem populações dispersas e sistemas descentralizados de direitos de propriedade em massivas concentrações de poder político e econômico através da concentração de forças produtivas e força de trabalho no espaço (HARVEY, 2005).

As características urbanas são reflexo das ações do presente e do passado, que deixou suas marcas e estas também são refletidas na atualidade (CORREA, 1989). As expressões das cidades foram sendo concretizadas à medida que as demandas de ocupação e uso do solo foram surgindo, configurando a expansão não planejada, que implicou na ocupação inadequada e irregular em contraste com a utilização de áreas equiparadas com infraestrutura ideal de habitabilidade.

A urbanização brasileira é proveniente de um modelo de industrialização em desenvolvimento, heterogêneo e desequilibrado, que favorece a exclusão social e segregação territorial para grande parcela da população. Seu processo foi intensificado a partir da segunda metade do século XX, constituindo-se em um gigantesco movimento populacional e de construção de cidade para o atendimento de suas necessidades de moradia, trabalho, abastecimento, lazer, educação, saúde (OSÓRIO, 2004).

As cidades foram divididas em ambientes com condições infraestruturais ideais (saneamento básico, saúde, educação) e com localização estratégica para a parcela menor da população que detém a maior parte da renda, enquanto as áreas com déficits estruturais foram reservadas para a massa igualmente fragilizada, com poder aquisitivo reduzido. A expansão das condições de salubridade e distribuição igualitária não avançou positivamente em conjunto com a expansão urbana, pelo contrário, ampliou seus índices deficitários de atendimento à população, mais especificamente a mais pobre.

O desenvolvimento das cidades é um grande desafio, pois à medida que a malha urbana cresce desordenada e demasiadamente, a demanda por infraestrutura aumenta, entretanto, a oferta de serviços básicos, como saneamento básico, não ocorre na mesma proporção (CASSILHA; CASSILHA, 2009).

O capitalismo se reproduz através do espaço geográfico, pois sem a expansão, reorganização e desenvolvimento geográfico desigual, ele inexistiria como sistema econômico político. A geografia histórica da acumulação do capital expressa-se no ajuste espacial da divisão desigual dos territórios (HARVEY, 2005).

O espaço urbano é fragmentado e articulado, embora esta articulação varie nos mais diversos níveis. Esta relação se dá por meio das relações de deslocamentos e de trabalho. O capitalismo é o agente propulsor desta articulação, uma vez que está presente na circulação de decisões e investimentos de capital, mais-valia, salários, juros, renda, poder e ideologia (CORRÊA, 1989).

No que se refere ao espaço urbano nordestino, podemos afirmar que ele se constituiu pela necessidade de aglomeração da população para que esta pudesse desenvolver mecanismos de sobreviver aos desafios da convivência com a seca, uma vez que o caráter aglomerante facilita a utilização de recursos coletivos. A população urbana desta região estimada pelo IBGE (2011) é de 38.821.246 habitantes, enquanto a rural é de 14.260.704 habitantes e, assim como o país, a população das cidades se elevou gradativamente ao longo dos séculos XX e XXI.

A questão fundiária no Nordeste é fator preponderante para a migração do homem nordestino e a ocupação de áreas urbanas com condições vulneráveis no Nordeste, pois há uma grande porção de terra para poucos latifundiários e grande quantidade de pequenos campos para a produção de muitos pequenos produtores, o que não possibilita condições econômicas satisfatórias para uma grande massa camponesa (ANDRADE, 2011). Logo, nota-se que a urbanização do Nordeste é um processo de articulação urbano-rural, no qual as dinâmicas do meio interferem na formação dos espaços.

À medida que a articulação o espaço urbano e o rural se efetiva, com maior ou menor intensidade, o padrão de urbanização é alterado, tornando-se mais dispersivo ou concentrado no caráter da rede urbana nas áreas de fronteira (MIRANDA, 2012).

Clementino (1995) ressalta que a urbanização nordestina tem caráter disperso e atomizado decorrente dos diversos ritmos e estruturas da economia da região tanto por causa do seu passado quanto pelas diferentes formas de engajamento ao processo de industrialização, apresentando forte interdependência com a questão agrária e o Estado.

No tocante ao Rio Grande do Norte, seu processo de ocupação foi iniciado no século XVI com a finalidade militar, que pode ser expressa pela construção do Forte dos Reis Magos, em Natal. A expansão se deu pela busca da acumulação dos bancos de terra para a produção da cana-de-açúcar, que dava autonomia e poder aos proprietários. O povoamento no interior do Estado aconteceu por volta do século XVIII através da pecuária extensiva. Entretanto, em ambas as localidades, prevalecia a figura do grande proprietário fundiário (CLEMENTINO, 1995). É claro que a questão fundiária é inerente ao processo de urbanização brasileiro, gerando domínios em proporções amplamente distintas entre a elite e o proletariado, aspecto que não se diferenciou neste Estado.

O Rio Grande do Norte teve seu processo de urbanização diferenciado de outros Estados do Nordeste, processo este intrinsecamente ligado às bases econômicas, que ratifica as dinâmicas urbano-rurais necessárias a constituição e expansão das cidades. Clementino (2003) afirma que, ao contrário da maioria dos Estados do Nordeste, o Rio Grande do Norte não teve sua herança colonial escravista, pois o açúcar não teve a mesma importância apresentada para outras províncias da Região, uma vez que até meados do século XIX, a pecuária era sua atividade foco. Até mesmo os limites geográficos-naturais expressam que este Estado é não açucareiro, tendo em vista a maior extensão ser do Sertão, em que dominava o gado-algodão. Foi a partir de 1845 que a atividade açucareira se expandiu, impulsionada por uma das grandes secas que dizimou o rebanho bovino, mesmo que o algodão já tivesse sido cultivado em maior escala. Ao final do século XIX, o algodão se tornou o primeiro produto de exportação do Rio Grande do Norte, polarizando a economia juntamente com o açúcar até os anos de 1970.

Analisando os problemas típicos das cidades brasileiras, verifica-se que a morfologia urbana do Brasil necessita de reformulação, de modo a integrar os espaços, reduzindo as desigualdades entre os agentes atuantes. Para tanto, alternativas que eliminem ou amenizem as heterogeneidades coexistentes desde o seu processo formativo são imprescindíveis e incluem nas medidas possíveis, as políticas públicas participativas que analisem o território e

destinem ações voltadas para a problemática específica de determinado espaço, destacando-se a execução de práticas de regularização fundiária urbana, que tem em seu processo de execução, etapas que podem ser configuradas como técnicas e métodos de análise urbana, além de resultar na inclusão de áreas no contexto legal da cidade.

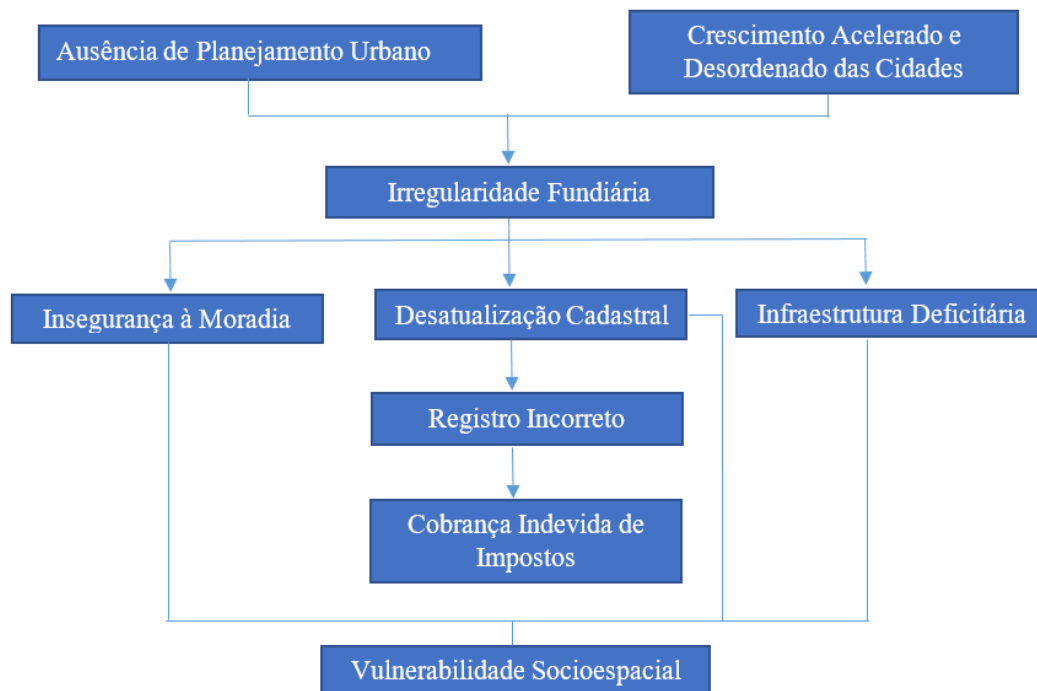
IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA COMO AGENTE CARACTERÍSTICO DAS CIDADES

As cidades, de modo geral, são desafiadas pela irregularidade fundiária urbana, que pode ser tida como aspecto decorrente do processo constitutivo das cidades, especificamente notado por meio do crescimento acelerado e desordenado ocasionado pelo êxodo rural acentuado, no Brasil mais expressivamente a partir da década de 60, causando instabilidade para as famílias localizadas em áreas sem a devida legalização e aguçando as disparidades entre os de baixo e os de alto poderio. Para Hereda (2009), na obra Regularização Fundiária Urbana no Brasil – Ministério das Cidades, quando tema é propriedade da terra e regularização fundiária, o paradoxo legalidade e ilegalidade remonta à formação do Estado e do território brasileiro. Neste sentido, existe uma disparidade social e econômica que enfatiza as desigualdades entre ricos e pobres nas cidades brasileiras.

O intenso processo migratório campo-cidade que configura uma reversão demográfica do Brasil de 10% da população urbana no final do século XIX para aproximadamente 80% no final do século XX mostra que grande massa que se instalou nas cidades de forma autônoma. Nessas condições podemos dizer que a ocupação ilegal de terras brasileiras é parte intrínseca desse processo (MARICATO, 2003).

De forma sintética, os motivos e os resultados da irregularidade fundiária são expressos pela Figura 02.

Figura 02: Causas e Consequências da Irregularidade Fundiária.



Fonte: Autoria Própria, 2017.

A atração urbana gerada especialmente a partir da industrialização não teve tempo para planejar a recepção da massa populacional em grande escala que chegaria às cidades brasileiras, o que configurou o crescimento acelerado e desordenado do espaço, resultando em impactos danosos que afetaram com maior significância as camadas populares, que não tiveram suas expectativas de melhor qualidade de vida atendidas e, por conseguinte, não detiveram condições financeiras para se estabelecerem em locais com infraestrutura ideal para o desenvolvimento das condições de salubridade.

Uma das alternativas, foi ocupar áreas de risco, de proteção permanente, sem propriedade garantida, o que culminou na irregularidade fundiária, um dos principais problemas acarretados pelo processo formativo das cidades, que causa insegurança à moradia, uma vez que sem um título que garanta a propriedade, a população que habita ambientes irregulares está sujeita a desapropriações; reduz as possibilidades de infraestrutura adequada, já que não está inserida no contexto formal da cidade, impossibilitando planejamentos que destinem recursos para melhoria urbana, impede o acesso ao crédito imobiliário, além de ampliar os riscos de desmoronamentos nas localidades que deveriam ser resguardadas e ascensão de doenças decorrentes da ausência de serviços básicos. Associa-se à irregularidade, a desatualização cadastral dos municípios e o registro incorreto dos lotes (com área maior ou menor do que a real), que implica em outros problemas como a cobrança indevida de

impostos, invasão de áreas ou redução formal da extensão ocupada. Todo o conjunto, resulta na vulnerabilidade socioespacial, definida por Penna e Ferreira (2014) como um risco social, caracterizada pela concentração da precariedade (ou falta) de serviços coletivos e de investimentos públicos em infraestrutura, que causam prejuízos às comunidades mais pobres; é o processo de interação das condições do território e da população que nele habita.

É importante destacar que a irregularidade, apesar de apresentar impactos e números mais expressivos para a população com padrões de renda mais baixos, também está presente em ambientes ocupados pelo grupo social de renda média alta. Mas, de acordo com Dias et al. (2014), o que diferencia as áreas irregulares com e sem valorização econômica são interesses de cada grupo. Enquanto os grupos sociais mais vulneráveis ocupam essas localidades por poder aquisitivo limitado, as áreas centrais estão neste quadro por interesses especulativos. Além disso, o acesso à regularização posterior à ocupação é facilitada aos ambientes com alto valor monetário em detrimento daqueles sem valorização, uma vez que há a influência política, cartorária e judiciária pelos seus “proprietários”.

Para Ministério das Cidades (2014), através de análise do censo demográfico de 2010 da pesquisa sobre características urbanísticas do entorno dos domicílios, o quantitativo de domicílios urbanos irregulares no Brasil é de aproximadamente 18 milhões, o equivalente a 31,7% do total, sendo 12 milhões destes ocupados por famílias com renda *per capita* de até um salário mínimo. Entretanto, esse número foi estimado considerando-se domicílios com logradouros não identificados. Não há dados oficiais sobre o quantitativo de áreas irregulares, existindo estimativa em algumas discussões que estas podem representar mais de 50% dos imóveis urbanos brasileiros, o que nos leva a considerar que este fator impacta diretamente no ordenamento, planejamento e progresso dos municípios.

Porém, há estudos sobre aglomerados subnormais e, de acordo com o IBGE (2013) existe 6.329 aglomerados caracterizados como tais no Brasil, o equivalente a aproximadamente 5% do total de setores censitários utilizados para coleta de dados deste órgão (15.868, dos 317.000 setores censitários, são aglomerados subnormais), contabilizando em sua extensão 3.224.529 domicílios particulares permanentes ocupados. As regiões que mais acometidas por essas áreas são Sudeste e Nordeste. Esta última abriga 28,7% dos domicílios em aglomerados subnormais e fica em segundo lugar no *ranking* das grandes regiões do Brasil com o maior número de aglomerados subnormais, enquanto a primeira detém 49,8% destes.

A ausência de moradia em condições adequadas implica na deficiência de outros direitos humanos, uma vez que sem um lugar adequado para se viver, é difícil manter a

educação e o emprego, a saúde fica precária e a participação social fica impedida (OSÓRIO, 2004). Dessa forma, medidas que visem ampliar o direito à cidade precisam ser adotadas no intuito de viabilizar o desenvolvimento das atividades corriqueiras da população, que são responsáveis por garantir sua subsistência.

Para Maricato (2013) grande parte das cidades brasileiras é construída pelos moradores em áreas invadidas, muitas delas ambientalmente frágeis ou de loteamentos ilegais. Esses bairros não foram construídos a partir da contribuição de engenheiros, arquitetos, nem observando as leis urbanísticas e ambientais. Eles foram constituídos a partir da força de trabalho barata, segregada e excluída que não tem condições de se inserir no mercado residencial privado legal, altamente especulativo.

Ou seja, sem possibilidade de adquirir uma residência em um ambiente estrutural, a opção para as pessoas de baixa renda de ter um lar próprio muitas vezes só é possível em localidades frágeis. Esse fator enfatiza a segregação socioespacial existente no espaço urbano, uma vez que apresenta a fragmentação social e econômica da população: enquanto uns possuem sua renda assegurada pela especulação imobiliária, outros são forçados a ocuparem áreas instáveis para que possam dispor um de uma moradia.

Neste sentido, Fernandes (2011) afirma que as habitações em assentamentos informais geram para seus residentes a insegurança da posse, a falta de serviços públicos, a discriminação por terceiros, perigos ambientais e para a saúde, e desigualdade de direitos civis. Além disso, essa informalidade é decorrente de vários motivos: baixos níveis de renda, planejamento urbano impraticável, falta de terrenos com fornecimento de serviços de rede pública e habitações de cunho social e sistema jurídico falho.

Sem alternativas, a população menos favorecida sente-se convidada por pressão a habitar em assentamentos informais, ficando sujeita a habitação inadequada e com o direito à cidade ameaçado. Fernandes (2011) apresenta que a maioria que ocupa assentamentos informais são, de fato, pobres e a maior parte dos indicadores socioeconômicos são precários – alfabetização, educação, saúde, mortalidade, renda e emprego.

Com recursos financeiros escassos, a população de baixa renda tem como opção ocupar áreas periféricas das cidades, muitas vezes desprovidas de condições de salubridade eficientes, o que configura o espaço ser dividido em locais organizados e locais subordinados. “A falta de alternativas habitacionais, seja via mercado privado, seja via políticas públicas sociais é, evidentemente, o motor que faz o pano de fundo dessa dinâmica de ocupação ilegal e predatória de terra urbana” (MARICATO, p. 158, 2003).

A acessibilidade a áreas irregulares torna-se viável para aqueles que não podem adquirir áreas valorizadas pela infraestrutura existente e, dessa forma, o problema fundiário se agrava e se expande para outras vertentes: social, urbanística, econômica, jurídica. O Ministério das Cidades (2013) aponta que a dimensão jurídica refere-se à irregularidade dominial, na qual ocorre a inexistência de título que assegure a posse; a urbanística e a ambiental estão associadas aos assentamentos sem licenciamento, em desacordo com a legislação urbana e ambiental; e a social está voltada para o direito à cidade, especialmente nas ocupações de baixa renda.

Além disso, tendo em vista a onerosidade e a demanda de tempo para efetivação de regularização fundiária urbana de interesse específico, habitar áreas sem registro torna-se uma opção muito adotada pela população residente em áreas urbanas.

Quando tratamos de áreas irregulares, também estão inclusas aquelas que dispõem de matrícula da gleba, mas seus moradores não possuem título registrado de seus respectivos lotes, aspecto presente em áreas de interesse social de dominialidade municipal do semiárido potiguar; com descrição cartorária não equivalente à realidade da área, como é o caso de glebas apresentadas nas matrículas com áreas superiores ou inferiores à situação real. Pode ainda ocorrer a necessidade de retificação de dados expostos no registro, tais como: erro de digitação na especificação da área ou ausência de informações imprescindíveis para conferir precisão à localização.

Dessa forma, nota-se que o processo de (des)estruturação urbana brasileiro foi decisivo para que as cidades possuíssem as características atuais, e assim, faz-se necessário buscar reparar os danos propiciados à população através de práticas de planejamento.

IMPACTOS A CURTO PRAZO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM NÚCLEOS URBANOS DE INTERESSE SOCIAL DE SÃO MIGUEL/RN

A Lei 13.465/2017, cita em seu Cap. I, art. 9º que a Regularização Fundiária Urbana (REURB), engloba medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Esta mesma lei afirma no Cap I, art. 13 que a Reurb compreende duas modalidades: Reurb de Interesse Social (Reurb-S), que é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata

disposto anteriormente. Daremos ênfase à REURB-S instituída nos núcleos urbanos Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe, São Miguel/RN.

Os núcleos urbanos Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe são classificados como áreas de interesse social tanto pelos critérios estabelecidos pela Lei 13.465/2017 (núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal) quanto pelo Plano Diretor Participativo de São Miguel/RN, quando em seu Art. 28 afirma que são consideradas Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), parte integrante desta lei, aquelas: que se configuram a partir da dimensão socioeconômica e cultural da população com renda familiar não superior a 03 (três) salários mínimos ou renda *per capita* de até ½ salário mínimo ou seu sucedâneo legal; que apresentem atributos morfológicos dos assentamentos – uso predominantemente residencial, tipologia habitacional, traçado e parcelamento característicos de baixa renda, bem como se configurem terrenos ocupados por loteamentos irregulares ou assentamentos informais; que apresentem situação fundiária desfavorável ao ocupante; que sejam passíveis de urbanização de acordo com estudo de viabilidade técnica, considerando os padrões mínimos de salubridade e segurança; que apresentem precariedade ou ausência de serviços de infraestrutura básica; que possuïrem densidade habitacional nunca inferior a 30 (trinta) residências por hectare.

Esses núcleos urbanos foram regularizados por meio do Programa Acesso à Terra Urbanizada, proveniente de uma parceria entre a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) e o Ministério das Cidades, que teve como principal finalidade promover a Regularização Fundiária de Interesse Social em áreas urbanas de municípios do Semiárido Nordeste, com meta geral de 3.300 lotes, tendo início em outubro de 2014 e conclusão junho de 2018. Atuou em 10 municípios (São Miguel/RN, Venha-Ver/RN, Portalegre/RN, Encanto/RN, Luís Gomes/RN, Janduís/RN, Tibau/RN, Assu/RN, Carnaubais/RN e Governador Dix-Sept Rosado/RN) regularizando áreas de dominialidade municipal, sendo o responsável pela emissão do primeiro título do Rio Grande do Norte nos moldes da Lei 13.465/2017. Em São Miguel/RN, foram abertas 287 matrículas: 135 do Tôta Barbosa, dentre as quais 41 são de pessoas físicas e 94 da Prefeitura Municipal e 152 do Nossa Senhora de Guadalupe, em que 53 são em nome de moradores e 99 em nome do Município.

As etapas de regularização adotadas para ambos os núcleos urbanos de São Miguel/RN seguem o a metodologia padrão do Programa Acesso à Terra Urbanizada e foram acompanhadas pelos autores deste trabalho. São elas: caracterização de áreas, trabalho social, cartografia básica, regularização da base imobiliária, levantamento cadastral, levantamento

social, elaboração do projeto de regularização fundiária, parcelamento do solo, registro e titulação.

Na caracterização de áreas é executada a análise preliminar do núcleo urbano, com histórico, tempo e forma de ocupação; situação jurídico-fundiária da base imobiliária. No trabalho social, ocorrem momentos de interação entre a equipe e a população residente, nos quais há esclarecimentos sobre o processo. Na cartografia básica é realizado o levantamento planialtimétrico, de modo que se verifiquem as medidas e relevos do terreno. Para o levantamento social são aplicados questionários sobre dados socioeconômicos das famílias. No que se refere ao levantamento cadastral, cada lote é medido, fotografado e classificado como residencial, misto, comercial, institucional, de prestação de serviços. Na elaboração do projeto de regularização fundiária, é executada a análise da área para verificar se deve ser feita adequação ambiental e urbanística para que se proponham soluções. Com a conclusão desses procedimentos, uma planta urbanística é encaminhada para protocolo no município, parcelamento e abertura de matrículas individualizadas no cartório. O último procedimento é a entrega de títulos aos moradores, que terão o direito à moradia garantido legalmente.

A Figura 03 mostra a localização das áreas dos bairros Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe, objetos de estudo desta Pesquisa.

Figura 03: Áreas de Estudo dos Núcleos urbanos Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe.



Fonte: *Google Earth Pro*, 2016. Elaboração Gráfica de Autoria Própria, 2018.

A regularização fundiária de interesse social dos núcleos urbanos Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe que foi concluída no mês de abril de 2018 com o evento de titulação e já mostrou benefícios em curto prazo para a população e para o meio ambiente urbano, que tendem a serem ampliados a longo prazo, tais como a integração dos núcleos à cidade formal, a extinção da insegurança de desapropriações, a possibilidade execução de transferência legal de imóvel e o acesso a melhoria infraestrutural destinada aos espaços citadinos regulares.

A interatividade entre os diversos ambientes urbanos e os núcleos regularizados é confirmada a partir do Plano Diretor Participativo de São Miguel/RN que rege que um dos objetivos da política de urbanização, uso e ocupação do solo é urbanizar e regularizar assentamentos irregulares, visando sua integração nos diferentes núcleos ou localidades.

A emissão do título que comprova a propriedade, conferindo a seguridade jurídica aos ocupantes dos núcleos urbanos regularizados em São Miguel/RN, extinguiu o receio de desapropriação já vivenciado por moradores do Núcleo Urbano Tota Barbosa, pois o morador do bairro participante desta pesquisa afirmou: “Aqui foi muito sofrido. A gente viu a hora perder isso aqui. Era ameaça a polícia. Era ameaça de mandar as máquinas passar em cima da gente”.

Ou seja, a regularização desses núcleos contribuiu para o estabelecimento da moradia adequada, uma vez que esta não se reserva apenas a possibilidade de estar resguardado das ações ambientais ou antrópicas, mas engloba diversos outros fatores, sendo um dos principais a segurança jurídica sobre a propriedade. A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (2013) explica que o Direito à moradia adequada é composto por liberdades, garantias e proteções. Dentre as liberdades estão a proteção contra a remoção forçada, a destruição arbitrária e a demolição da própria casa; o direito de ser livre de interferências na sua casa, à privacidade e à família; o direito de escolher a própria residência, de determinar onde viver e de ter liberdade de movimento. Algumas das garantias são a segurança da posse; a restituição da moradia, da terra e da propriedade; o acesso igualitário e não discriminatório à moradia adequada; a participação em níveis internacional e comunitário, da tomada de decisões referentes à moradia. As proteções incluem a proteção contra remoção forçada, que é o primordial do direito à habitação adequada e está diretamente associada à segurança da posse.

O direito de transferir legalmente a propriedade foi efetivado em ambos os núcleos urbanos, o que se comprova com a execução de um trâmite executado por um dos moradores na data de 07 de junho de 2018, quando realizou a venda de seu imóvel mediante escritura

pública no 2º tabelionato de notas e ofício do registro civil de São Miguel/RN, necessitando ainda do registro no 1º ofício de notas de São Miguel/RN, cartório em que todos os lotes estão matriculados.

Destaca-se o acesso ao Programa Cartão Reforma, que de acordo com o Ministério das Cidades (2017) tem o intuito de subsidiar a aquisição de materiais de construção destinados à reforma, à ampliação ou à conclusão de imóveis de famílias de baixa renda, objetivando a redução do grau de inadequação de domicílios no Brasil, dinamizando o comércio local, a indústria nacional e gerando emprego e renda nos estados. Para ter acesso a esse Programa, as áreas de interesse social devem ter registro cartorário. Desse modo, as únicas áreas passíveis de serem beneficiadas em São Miguel/RN foram as regulares dos núcleos Urbanos Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe. Assim, o município concorreu a ao Edital 02/2017, cadastrando uma proposta com quantitativo de 94 famílias, que corresponde ao total de beneficiários com a regularização fundiária de interesse social através do Programa Acesso à Terra Urbanizada. Na etapa de cadastro, 64 famílias dessas 94 demonstraram interesse ao Cartão Reforma. As outras 30 famílias ou não quiseram participar ou não estavam presentes no momento das visitas, conforme dados do Setor de Habitação da Secretaria de Bem-Estar Social de São Miguel/RN.

A regularização fundiária de interesse social em São Miguel/RN contribuiu para a promoção da habitabilidade, fundamental para a efetivação das atividades essenciais da população, já que de acordo com a organização Habitat para a Humanidade Brasil (2007) a habitabilidade é um conceito amplo, que envolve a qualidade da casa em termos de material de construção, área construída, divisões internas e instalações, a segurança na posse da terra, a infraestrutura de abastecimento de água, esgoto, drenagem, sistema viário, forma do bairro e disponibilidade de equipamentos urbanos e serviços públicos, transporte, segurança, áreas de lazer, convivência comunitária, entre outros. Portanto, a regularização fundiária atua na concretização da habitabilidade à medida que garante a propriedade da terra e colabora para a implantação de infraestrutura com a inclusão de áreas no contexto legal da cidade.

“A regularização fundiária é um complemento natural da urbanização. Não se trata de um mero apego à norma legal. Apenas com a regularização jurídica podemos reconhecer como cidadãos os moradores dessas áreas” (MARICATO, 2003).

Além da promoção de direitos para a população, a regularização fundiária de interesse social trouxe impactos positivos para o cartório de registro de imóveis e para o setor de tributação do município.

A tabeliã de registro de imóveis, ao ser questionada sobre a importância da regularização fundiária para os cartórios, apontou que esta coopera para a atualização do cadastro de imóveis deste referido órgão. No que se refere à Regularização Fundiária de Interesse Social, o cartório citou que ela favorece a aquisição de clientes potenciais, pois embora seja concedido o primeiro registro gratuito, os demais trâmites serão cobrados. Ou seja, a regularização fundiária dos núcleos urbanos Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe atuou na promoção de atualização do banco de dados e na potencialização de arrecadação financeira do cartório. Destaca-se ainda, que a existência do georreferenciamento dos lotes e glebas no projeto de regularização fundiária também resultou em colaboração para o setor de tributação, pois permite que esta atualize seu cadastro, que se apresenta defasado.

A Fiscal de Tributos do município declarou em entrevista que a regularização fundiária é de extrema importância, pois colabora para a adequação do cadastro de imóveis tributáveis, que deve traduzir a realidade do município.

O gestor de São Miguel/RN expressou que a regularização fundiária de interesse social traz contribuições para a população à medida que garante a segurança jurídica às famílias localizadas nas áreas de interesse social, que são áreas mais sensíveis, mais deficientes; e para o município porque o possibilita usufruir de taxas e impostos. Neste sentido, tem a perspectiva de avançar na regularização fundiária de interesse social e demonstra o empenho em parcerias que atuem neste aspecto.

Assim, a regularização fundiária de interesse social amplia o direito à cidade, o direito à moradia, colabora para o estabelecimento de padrões de habitabilidade, reduz as discrepâncias sociais, favorece os cartórios de imóveis e o setor de tributação e atualiza base de dados do município, justificando a necessidade do incremento de sua implementação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização fundiária urbana de interesse social é um elemento essencial para a efetivação do ordenamento territorial e para a redução das desigualdades socioespaciais que acometem os espaços urbanos, uma vez que sua concretização garante o direito jurídico sobre a propriedade, contribui para a habitabilidade dos ambientes, permite o planejamento da cidade, colabora para a promoção do Direito à Cidade e Direito à Moradia Adequada.

Os benefícios da regularização fundiária podem ser percebidos a curto prazo, como ocorreu nos núcleos urbanos pertencentes ao município de São Miguel/RN submetidos a este procedimento pelo Programa Acesso à Terra Urbanizada: Tôta Barbosa e Nossa Senhora de

Guadalupe. Os resultados desta ação tornaram-se perceptíveis a partir da materialização de objetivo existente no Plano Diretor Participativo: regularizar assentamentos (núcleos urbanos) irregulares visando a integração das diversas localidades; pelo sentimento de segurança existente nos moradores dessas áreas; pela transferência legal em cartório de registro de imóveis de um lote após um período médio de três meses de regularização do Tôta Barbosa; pelas declarações da Tabeliã de Registro e Imóveis, de uma fiscal de tributos e do prefeito do município que se mostraram favoráveis à regularização fundiária pelos benefícios que são gerados a partir dela.

Ressalta-se que os impactos positivos tendem a se estender a longo prazo, uma vez que os produtos originados pelas etapas necessárias para a conclusão da regularização fundiária podem ser considerados como mecanismos de planejamento territorial por apresentam as características específicas de cada área, o que permite a adoção de políticas que mais se adequem a cada território, pois o cadastramento socioeconômico permite avaliar a vulnerabilidade das populações das áreas de interesse social de modo a direcionar ações prioritárias; o levantamento planialtimétrico possibilita verificar as curvas de níveis e gerar soluções de drenagem; o cadastro físico e o georreferenciamento dos lotes pode ser utilizado para atualização cadastral do município; o projeto de regularização fundiária garante o detalhamento da gleba e a classificação dos lotes, que pode subsidiar decisões de implantação de equipamentos públicos e urbanos.

Este trabalho contribuiu para ampliar o rol de pesquisas envolvendo cidades pequenas e para expor a importância da regularização fundiária para as famílias que habitam localidades de interesse social e para a cidade.

Como sugestão de trabalhos futuros propõe-se a avaliação dos impactos a longo prazo da Regularização Fundiária nos núcleos urbanos Tôta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe no âmbito da população, do município, da configuração urbanística da área e do cartório de registro de imóveis.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001, a quem direcionamos nossos agradecimentos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Manuel Correa de. **A terra e o homem no Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana... Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 10 out. 2017.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225430POR.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CASSILHA, Gilda A.; CASSILHA, Simone A. **Planejamento Urbano e Meio Ambiente**. Curitiba: UESDE Brasil S.A., 2009.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. **Economia e urbanização**: o Rio Grande do Norte nos 70. Natal: Ed UFRN, 1995.

_____. Rio Grande do Norte: novas dinâmicas, mesmas cidades. In: GONÇALVES, Flora; BRANDÃO, Carlos A. e GALVÃO, Antônia C. (Org.s). **Regiões e cidades, Cidades nas regiões**. São Paulo: UNESP, 2003. p. 387 - 404.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

DIAS, Adelaide Luíza de Novaes; et al. Análise comparativa dos processos de produção da irregularidade urbana nas áreas centrais e periféricas: o caso de Viçosa, MG. **Oikos**: Revista Brasileira de Economia Doméstica, v. 25, n. 1, p. 114-136, 2014.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

Habitat para a Humanidade. **Produção social do habitat**. Participantes da Disciplina Tópicos Especiais de Gestão Urbana: Produção Social do Habitat. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano. Universidade Federal de Pernambuco. 2007. 23p. Cartilha. Disponível em: <https://www3.ufpe.br/ppgdh/images/documentos/ldmora_cidade7.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. 252 p. Tradução Carlos Szlak.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2011. **Séries Históricas e Estatísticas, 1940-2010**. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

_____. 2011. **Sinopse do censo demográfico 2010**. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49230.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

_____. 2013. **Aglomerados Subnormais Informações Territoriais**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agrn_if.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2017.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. 2003. Estudos Avançados 17.

_____. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, L.B. (org.). *Urbanização Brasileira: Redescobertas*. Belo Horizonte: editora Arte, 2003. p. 78-96.

_____. É a questão urbana, estúpido! In.: VAINER, Carlos; HARVEY, David; MARICATO, Ermínia; BRITO, Felipe; PESCHANSKI, João Alexandre; MAIOR, Jorge Luiz Souto; SAKAMOTO, Leonardo; SECCO, Lincoln; IASI, Mauro Luis; NINJA, Mídia, DAVIS, Mike, Movimento Passe Livre, OLIVEIRA, Pedro Rocha, ROLNIK, Raquel; BRAGA, Ruy, VIANA, Silva, ŽIŽEK, Slavoj; LIMA, Venício A. de Lima. **Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram conta do Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013. p. 32-46 (digital).

Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana no Brasil**. Brasília, 2009.

Disponível em:

<<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/172/titulo/regularizacao--fundiaria-urbana--no-brasil->>. Acesso em: 28 fev. 2017.

_____. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Nacional de Habitação. **Regularização Fundiária Urbana: Como aplicar a Lei Federal 11.977/2009**.

Brasília, 2013. Disponível em:

<http://www.sjc.sp.gov.br/media/621520/regularizacao_fundiaria_cartilha_da_lei_federal.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2017.

_____. **Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária**. Brasília, 2014. Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/programa-de-modernizacao/linha-do-tempo/arquivos-e-publicacoes/estatuto-da-cidade-e-regularizacao-fundiaria.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

_____. 2017. Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. **Programa Cartão Reforma: Manual de Instruções para Seleção, Contratação e Execução**. Disponível em:

<<http://www.cartaoreforma.cidades.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/20171101-Manual-Cart%C3%A3o-Reforma-REVISADO-v4.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

MIRANDA, Zoraide Amarante Itapura de. A incorporação de áreas rurais às cidades: um estudo de caso sobre Campinas, SP. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). UNICAMP: Campinas, 2002

OSÓRIO, Letícia. **Direito à Moradia no Brasil**. 2004. Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas. Disponível

em<http://www.fna.org.br/site/uploads/noticias/arquivos/Direito_a_Moradia_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 23 set. 2017.

PENNA, Nelba Azevedo; FERREIRA, Ignez Barbosa. Desigualdades Socioespaciais e Áreas de Vulnerabilidades nas Cidades. **Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 3, p. 25-36, set./dez. 2014.

SÃO MIGUEL. Lei 656, de 30 de junho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo de São Miguel/RN. Disponível em: <<https://www.saomiguel.rn.gov.br/legislacao/leis-municipais>>. Acesso em: 02 jun. 2017.

SPOSITO, Eliseu Savério; JURADO DA SILVA, Paulo Fernando. **Cidades Pequenas: Perspectivas Teóricas e Transformações Socioespaciais**. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.