

CINDER 2005 – palestras

XV Congresso Internacional de Direito Registral, Cinder 2005
7 a 10 de novembro de 2005 – Fortaleza, CE

(Título)

Regularização fundiária em terras da União: garantia de direitos humanos

*Alexandra Reschke**

(Olho)

“Como resultado final, além da posse segura às famílias beneficiadas, queremos garantir a veracidade da informação sobre cada imóvel pertencente à União, contribuir para a formulação de políticas públicas inclusivas e fomentar a aproximação entre os entes que promovem a regularização. Queremos caminhar juntos em direção à transparência na ocupação das terras públicas, superando o paradigma ainda vigente de apropriação indevida dos bens que são de todos, de grilagem de terras e de concessão de títulos falsos. Para isso, buscamos mais segurança jurídica nos processos de registro.”

A Secretaria do Patrimônio da União, SPU, é ligada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável pela gestão do patrimônio que é de todos os brasileiros. Recentemente, estabeleceu como sua missão conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra a função socioambiental de forma harmônica com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a nação. Assim, tem se estabelecido um novo papel da SPU no processo de gestão do território nacional e na participação em ações do governo federal, reconhecendo-se como função dessa Secretaria a garantia de direitos humanos.

As atividades da Secretaria do Patrimônio da União remontam ao Império, quando alguém tinha o dever de cuidar dos livros de tombos, das sesmarias e dos registros das regularizações das terras pertencentes à Coroa. No Brasil República, perpetuou-se o princípio da propriedade como valor em si, não vinculada ao reconhecimento de uma função social a cumprir. A trajetória da Secretaria do Patrimônio da União, que já tem mais de um século de existência, em muito se assemelha à história da propriedade. Assim como temos uma história de apropriação indevida das terras brasileiras, a Secretaria do Patrimônio da União, ao longo dos anos, distanciou-se da potencial contribuição que pode oferecer à sociedade brasileira e ao meio ambiente e do que deve ser sua verdadeira função – reconhecer, identificar e guardar as áreas da União como patrimônio de todos nós.

A partir de 2004, a Secretaria passou por um processo de reestruturação que teve como primeiro passo a construção coletiva da nova missão, envolvendo o maior número possível de servidores da SPU. Representando uma mudança paradigmática na razão de ser da Secretaria, a missão construída agregou à função arrecadatória, que data da origem da SPU, a garantia do cumprimento da função socioambiental das propriedades da União, em consonância com as determinações da Constituição brasileira.

A construção da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União garantiu a articulação entre os órgãos que têm interface com a gestão e uso dos imóveis da União, de modo a efetivar o cumprimento da nova missão da SPU e da determinação do próprio presidente Luis Inácio Lula da Silva, de que não atuará a União como especuladora de

terras urbanas e rurais. Ao contrário, a gestão dessas terras públicas deve se articular aos programas estratégicos para o país que visam à redistribuição de renda e à inclusão social e territorial da população de baixa renda, seja por meio dos programas de regularização fundiária, em apoio à reforma agrária, ou contribuindo com programas de desenvolvimento local e regional.

(Subtítulo)

Bens de uso comum do povo, de uso especial e dominiais: ocupação irregular

Os imóveis da União são de três tipos: de uso comum do povo, de uso especial e dominiais. Os bens de uso comum do povo são os destinados, por natureza ou por lei, ao uso coletivo, como rios, mares, estradas, ruas e praças. Desses, podemos destacar como exemplo as praias, que, em muitos casos conhecidos, foram literalmente privatizadas, à margem da lei. Hoje, a Secretaria tem implementado um processo de gestão da orla marítima, que tem como primeiro passo a própria divulgação sobre o caráter público desses bens aos quais todos devem ter acesso.

Os bens de uso especial têm uma destinação pública definida – uso pelos órgãos públicos, reservas ambientais, terras indígenas, portos – e desempenham importante função social e ambiental, seja na garantia de direitos difusos e coletivos, seja abrigando equipamentos e serviços públicos oferecidos à população.

Os bens dominiais constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público e não têm destinação pública definida. Podem ser aplicados pelo poder público para obtenção de renda, desde que em harmonia com o interesse coletivo. São as chamadas terras devolutas, os terrenos de marinha, os imóveis não-utilizados pela administração. Podem, portanto, comportar usos privados, assegurada a compatibilidade com a proteção da biodiversidade e com a garantia do uso por populações tradicionais, justificando-se a interferência da União sempre que necessária para efetivar direitos.

Atualmente, o Brasil tem identificados mais de 24 mil imóveis de uso especial afetados ao serviço público e 524 mil imóveis dominiais que suportam uso privado. São aproximadamente 8.500 km de orla marítima, onde se define a linha preamar na marca de 33 metros a partir da costa em direção ao interior; os terrenos marginais dos rios federais; as ilhas continentais, com exceção das que abrigam sedes de municípios; entre outras áreas.

Muitas dessas áreas públicas foram, ao longo dos anos, ocupadas de forma irregular, o que foi causado por fatores históricos e sociais: de um lado, o abandono, pela União, do cuidado com as terras; de outro, a exclusão da população de baixa renda do acesso aos espaços legalizados das cidades. Hoje, o governo federal está disposto a reconhecer e garantir o direito à moradia dessas populações de baixa renda que não encontraram alternativa senão a habitação irregular. Quanto aos ocupantes de média e alta renda, também há encaminhamentos para a regularização da situação, buscando-se a melhor solução em benefício do interesse público.

(Subtítulo)

Regularização fundiária: programas do governo federal

O programa de Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas, o programa Papel Passado, é um programa do governo federal coordenado pelo Ministério das Cidades no qual a Secretaria do Patrimônio da União participa com uma ação específica do Plano Plurianual 2004–2007, para regularização fundiária de assentamentos irregulares de baixa renda em terras da União. A meta dessa ação, de 50 mil

famílias tituladas em terras públicas, constitui parcela importante da meta geral de regularização estabelecida em conjunto pelo governo federal.

Em consonância com os preceitos da Constituição federal de 1988, o programa Papel Passado tem como princípios a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; o respeito à função social da propriedade; a efetivação do direito humano à moradia; a ampla participação social e a publicidade em todas as fases do processo; e o estabelecimento de parcerias entre os entes federativos, assim como com associações de moradores, lideranças locais, operadores do Direito, cartórios de registros públicos e outras organizações envolvidas.

Essas ações de regularização fundiária têm como fundamentos legais, além da Constituição federal – que, de forma inédita, introduziu o cumprimento da função social da propriedade como exigência numa constituição brasileira – o Estatuto da Cidade (lei 10.257/01) –, que representou uma grande conquista da sociedade brasileira e estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo; a medida provisória 2.220/01, que estabelece o direito à concessão especial de uso para fins de moradia aos ocupantes de terras públicas; a lei federal 9.636/93, que incide diretamente na gestão de patrimônio da União; e o decreto 271/67, que prevê a concessão de direito real de uso.

Os objetivos da participação da SPU no programa Papel Passado são garantir o direito à moradia de milhares de famílias que hoje moram irregularmente em áreas da União, promover a segurança jurídica da posse dessas áreas às pessoas que nelas habitam e, assim, contribuir para a integração social e espacial dessas pessoas.

Para atingir os objetivos propostos, todos os que já trilhamos os caminhos da regularização fundiária sabemos que o processo não deve visar apenas à regularização patrimonial da terra, mas também às outras dimensões que envolvem a questão da moradia digna: os aspectos urbanísticos, ambientais e socioeconômicos. Somente assim as pessoas terão seu direito garantido de forma segura e integral, com qualidade de vida e acesso ao trabalho, aos serviços e equipamentos públicos e aos direitos de cidadãos.

A União se reconhece incapaz de agir isoladamente nessa direção. O sucesso do programa de Regularização Fundiária depende, também, dos municípios, dos estados e da comunidade. O eixo central da gestão proposta pelo governo federal para regularizar a ocupação dessas áreas é a aproximação entre a União, os poderes locais e a sociedade civil mobilizada. Ao tratarmos da questão territorial devemos ressaltar que o território se concretiza no município. Por isso, a gestão deve ser compartilhada. O arranjo que tem sido utilizado para as experiências de gestão compartilhada é a celebração dos convênios entre municípios, estados e sociedade com a União.

Ademais, a Secretaria do Patrimônio da União tem noção da importância da integração das ações federais aos programas regionais e locais. Se o plano diretor municipal, por exemplo, identificar a vocação e estabelecer a função a ser cumprida pelas áreas da União que estão dentro do município, o governo federal poderá atender de forma mais efetiva a necessidade da população local, utilizando-se daquelas áreas. Com efeito, os programas de regularização fundiária de assentamentos informais devem ser concebidos de forma articulada com ações de planejamento urbano – que é responsabilidade municipal –, com vistas a evitar novas ocupações, oferecendo oportunidades habitacionais acessíveis à população de baixa renda e com a construção de alternativas para os assentamentos existentes que necessitem de deslocamento.

A União tem outra experiência bem sucedida na gestão compartilhada. O projeto Orla, coordenado em parceria com o Ministério do Meio Ambiente, que prevê a realização de convênios para construir planos de ação para a gestão compartilhada da orla brasileira, na busca da preservação do meio ambiente e da valorização das populações tradicionais dessas áreas. O projeto Orla tem tido importante significado na inversão da relação entre o poder federal e o poder local. Na cidade de Fortaleza, a SPU está promovendo, ainda, a experiência de unir o Projeto Orla – que tem foco mais voltado para a proteção do meio ambiente e para o desenvolvimento turístico – às ações de regularização fundiária que serão promovidas nessas áreas, mais voltadas para a inclusão social e espacial.

Outra ação importante a ser destacada no campo do cumprimento da função social dos imóveis da União e da valorização do sujeito local é a regularização das áreas de várzeas. Não obstante as populações tradicionais que habitam esses locais enfrentarem dificuldades extraordinárias, como passar vários meses do ano com as áreas em que moram submersas, elas encontraram, em sua cultura, a melhor forma de conviver com essa situação. Entretanto, existe um problema histórico de não-reconhecimento do direito de moradia dessas populações, que precisam desse reconhecimento para ter um endereço oficial, atendimento digno pelos poderes locais e acesso a crédito, por exemplo.

A SPU buscou, então, parcerias com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Incra, com o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Ibama, além de institutos estaduais e municipais ligados às questões fundiárias. Foram chamados, também, representantes dos trabalhadores e das comunidades locais. Em setembro de 2005, foi realizado, em Belém, um seminário com 300 pessoas ligadas às terras de várzea, a partir do qual se iniciou a construção do caminho para a regularização fundiária dessas áreas de forma conjunta, pactuada e legal.

(Subtítulo)

Convênio para o primeiro registro: posse segura e informação fidedigna

O processo de regularização fundiária das terras da União compreende a realização de convênios com municípios e com os cartórios locais de registro de imóveis; a elaboração coletiva de um plano de ação para as áreas em questão; consultas e audiências públicas para que as populações locais também apresentem suas propostas e soluções; levantamentos da situação dominial, definição da poligonal e registro dos imóveis envolvidos; até que seja possível a titulação definitiva às famílias. Buscamos, também, a simplificação dos procedimentos que antecedem o registro do imóvel, como a criação das áreas especiais de interesse social, Aeis, que facilitam a regularização urbanística; o trâmite processual para a cessão das áreas; e o estabelecimento de convênios de gratuidade para o primeiro registro.

Como resultado final, além da posse segura às famílias beneficiadas, queremos garantir a veracidade da informação sobre cada imóvel pertencente à União, contribuir para a formulação de políticas públicas inclusivas e fomentar a aproximação entre os entes que promovem a regularização. Queremos caminhar juntos em direção à transparência na ocupação das terras públicas, superando o paradigma ainda vigente de apropriação indevida dos bens que são de todos, de grilagem de terras e de concessão de títulos falsos. Para isso, buscamos mais segurança jurídica nos processos de registro.

Nessa trilha, os registradores de imóveis e os notários são nossos parceiros imprescindíveis. A SPU tem buscado ampliar as parcerias com representantes desse setor, especialmente no que diz respeito à gratuidade do primeiro registro nos casos de

regularização fundiária de baixa renda, que resultou da mudança legislativa trazida pela aprovação da lei 10.931/04, que alterou a Lei dos Registros Públicos (lei 6.015/73).

Nesse sentido, vale destacar que a constituição de cadastros técnicos multifinalitários também pode contribuir muito para diminuir a distância entre a União e os cartórios de registro de imóveis. A SPU é semelhante aos cartórios: temos igual responsabilidade pela guarda, qualidade e compartilhamento das informações sobre os imóveis do país. É preciso aproximar tecnologicamente nossos cadastros, de forma a diminuir o abismo que há entre as informações sobre as terras públicas, para que todos tenham acesso à informação fidedigna e para que possamos cumprir essa grande missão, que é a concessão justa de títulos às ocupações legítimas, e não reforçarmos a apropriação indevida do patrimônio da União.

Finalmente, em que pesem os grandes avanços legais representados pela Constituição de 1988, pelo Estatuto da Cidade, pela MP 2.220/01 e pela alteração da Lei de Registros Públicos, sabemos que ainda há muito que avançar com relação à aplicação da legislação, especialmente no que afeta a gestão do patrimônio da União.

Na SPU, temos discutido temas como os procedimentos para matrícula, registro, retificação de registro e transferência de imóveis. Vale destacar que parte significativa do trabalho da SPU tem origem no registro dos imóveis da União. Observa-se a importância da notificação sempre que um particular busque a retificação administrativa de registro em terra pública pertencente à União. Nos termos do artigo 212 da lei 10.931/04, a retificação administrativa será feita pelo oficial do registro de imóveis competente, a requerimento do interessado, por meio do procedimento administrativo. Ainda que a notificação só esteja expressamente prevista se a planta não contiver a assinatura de algum confrontante, no caso das áreas pertencentes à União, justifica-se a notificação em qualquer solicitação que envolva a retificação administrativa pelo interesse público envolvido. Do mesmo modo, a anuência em relação à retificação deve ser sempre expressa nos casos de imóveis pertencentes à União, e não presumida, como disciplina a nova lei.

Em relação à revisão da lei 6.766/79, em debate final com o relator do projeto de lei de revisão, a Secretaria do Patrimônio da União sugeriu a inclusão de algumas questões que, com certeza, contribuirão para aproximar a SPU dos cartórios. No que trata das exigências para apresentação do projeto de parcelamento à autoridade licenciadora, sugerimos a anuência expressa da SPU, se o empreendimento for realizado integral ou parcialmente em áreas da União. No que trata do pedido de registro definitivo do parcelamento, sugerimos a exigência de cópia da autorização da SPU.

Como foi visto, temos – a SPU e os outros atores envolvidos no processo de regularização fundiária em terras da União – um longo caminho a ser trilhado para virarmos a página de uma história de áreas públicas ocupadas irregularmente e para criarmos uma nova prática, em que a população brasileira, real proprietária dessas terras, tenha promovida sua inclusão social e garantidos seus direitos humanos.

* *Alexandra Reschke* é arquiteta e urbanista; desde 2004 ocupa o cargo de Secretária do Patrimônio da União, ligada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.